UNIVERSITÉ DE TOULOUSE — FACULTÉ DE DROIT

DU

RÉGIME DE NAVIGATION

Des Fleuves internationaux.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Alphonse BERGÈS

TOULOUSE
IMPRIMERIE SAINT-CYPRIEN
27, ALLÉES DE GARONNE, 27
—
1902

DU

RÉGIME DE NAVIGATION

Des Fleuves internationaux.

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE — FACULTÉ DE DROIT

DU

RÉGIME DE NAVIGATION

Des Fleuves internationaux.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Alphonse BERGÈS

TOULOUSE
IMPRIMERIE SAINT-CYPRIEN
27, ALLÉES DE GARONNE, 27
—
1902

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. A. DELOUME, ✻, Doyen, professeur de Droit romain.
PAGET, ✻, Doyen honoraire, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Droit civil.
WALLON, professeur de Droit civil.
BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.
VIDAL, professeur de Droit criminel.
HAURIOU, professeur de Droit administratif.
BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.
ROUARD DE CARD, professeur de Droit civil.
MÉRIGNHAC, ✻, professeur de Droit international public et privé.
TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.
DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.
HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Economie politique.
FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial.
MARIA, agrégé, chargé des Cours d'histoire du Droit public français et histoire des doctrines économiques.
GHEUSI, agrégé, chargé des Cours de Droit Maritime et de Droit Civil comparé.
MESTRE, agrégé des Facultés de Droit, suppléant
TRINQUAT, docteur en Droit, suppléant.
MAGNOL, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✻, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.
POUBELLE, G. O. ✻, ancien ambassadeur de France, professeur honoraire.

PRÉSIDENT DE LA THÈSE : M. MÉRIGNHAC, ✻.

SUFFRAGANTS { MM. PAGET, ✻, Doyen honoraire.
MESTRE.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A la Mémoire de mon Cousin

Charles Pagès

A tous les Miens.

Bibliographie.

Annuaire de l'Institut de Droit international, 1885, 1886, 1887.

Annnaire des deux mondes, 1886.

Annales de la Société de Géographie, 1883.

Annales politiques et littéraires, t. XI.

BANNING. — *Le Partage de l'Afrique.*

BONFILS. — *Traité de droit international public.*

BUNSEN (H. DE). — *La question du Danube*, R. D. I., t. XVI, p. 551.

BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié.*

CALVO. — *Le droit international public*, t. I.

CARATHÉODORY (E.). — *Du droit international concernant les grands cours d'eau.*

CARNAZZA-AMARI. — *Droit international*, t. II.

CLERQ (DE). — *Recueil des Traités de France de 1763 à nos jours.*

DELOUME. — *Droit des gens dans l'Afrique équatoriale*, 1883.

Documents diplomatiques, 1885.

ELISÉE RECLUS. — *Géographie universelle.*

ENGELHARDT. — *Du régime conventionnel des fleuves internationaux.*

— — *La liberté de la navigation fluviale.* R. D. I., t. XI, p. 363.

— — *Discussion des derniers actes conventionnels relatifs au régime des fleuves internationaux.* R. D. I., t. XIII, p. 187.

— — *La question du Danube.* R. D. I., t. XV, 1883, pp. 5 et 340.

— — *Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres.* R. D. I., t. XVI, 1884, p. 360.

— — *Origine des actes de navigation du Congo et du Niger.* R. D. I., t. XX, p. 171.

GODEFROI. — *Les tribunaux pour la navigation du Rhin.* R. D. I., t. XX, p. 96.

GROTIUS. — *Droit de la guerre et de la paix.* Traduit par Pradier-Fodéré.

HEFFTER. — *Droit international public.*

HÉRODOTE. — *Traduction de Larcher.*

LAVELEYE (DE). — *La neutralité du Congo.* R. D. I., t. XV, 1883, p. 254.

MARTENS (G.-F. DE). — *Recueil des principaux traités et autres actes relatifs aux rapports du droit international.* Nouveau recueil.

— — *Nouveau recueil général.*

MARTENS (F. DE). — *Traité de droit international*, 1883-87.

Moniteur universel, 1792, n° 327.

MONTESQUIEU. — *Esprit des lois.*

ORBAN. — *Etude du droit fluvial conventionnel*, 1895.

PARDESSUS. — *Lois maritimes.*

— — *Tableau du commerce.*

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public*, t. II.

SCHŒLL. — *Histoire des traités de paix.*

TRAVERS-TWIS. — *La libre navigation du Congo.* R. D. I., t. XV, pp. 437 et 547 et t. XVI, p. 237.

— — *Le Congrès de Vienne et la conférence de Berlin.* R. D. I., t. XVII, p. 201.

VERNESCO. — *Les fleuves en droit international.*

WHEATON. — *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique*, t. II.

— — *Eléments de droit international public.*

— — *Histoire du droit des gens.*

PRÉFACE

Le droit international distingue les fleuves qui sont tout entiers enclavés dans le territoire d'un seul Etat et ceux qui traversent plusieurs pays, et qu'il a appelés, pour cette raison, « fleuves internationaux ». Il les désigne aussi sous la dénomination de « fleuves conventionnels », parce que la navigation y obéit à des règles arrêtées dans des accords, des conventions signées entre les divers Etats intéressés.

Le droit international a aussi admis le principe que les fleuves sont susceptibles d'une véritable propriété qui appartient à la nation dont ils traversent le territoire. Donc, *stricto jure,* pour les fleuves internationaux, chaque Etat a le droit de prendre les mesures qui lui conviennent à l'égard de la partie du fleuve qui passe à travers son territoire.

Mais ce droit est dominé par cette considération, absolument vraie, que le droit de propriété nationale

étant subordonné à l'intérêt de l'humanité, si la nation dont le territoire est traversé peut en retirer tout l'avantage, elle ne doit pas, sans manquer à ses devoirs d'humanité et de sociabilité, en interdire l'usage aux autres nations, quand le sien n'est pas lésé (1).

Bien plus : c'est une véritable servitude pour un Etat de laisser un autre Etat se servir de ses moyens de communication; et les fleuves, « ces chemins qui marchent », en sont les moyens naturels.

« C'est chose évidente », écrit Pinheiro-Ferreira, et ses observations restent toujours vraies, « que chaque nation ayant le droit de commercer avec toutes les autres nations de l'univers, aucune autre ne peut avoir le droit d'y mettre obstacle... Mais ce qu'il importe de faire comprendre aux nations, c'est que leur intérêt leur commande de faciliter le passage à travers leur territoire et l'exportation, par leurs ports, aux denrées, non seulement des nations limitrophes, mais encore de celles qui en seront le plus éloignées (2). »

La liberté de la navigation des fleuves internationaux s'appuie donc sur ces considérations, si justes,

(1) Grotius, *Théorie de l'usage innocent. Droit de la guerre et de la paix*, traduit par Pradier Fodéré, t. II, ch. II, § 10.

(2) Pradier-Fodéré, *Droit int.*, t. II, p. 277.

au double point de vue de la morale et de la science économique. Cependant, la plupart des Etats abusèrent tellement de leur droit de propriété, qu'ils rendirent tout commerce et toute navigation impossibles sur les cours d'eau internationaux.

Aussi a-t-on fait de nombreuses tentatives dans le but d'établir un régime de navigation uniforme et libéral pour tous les fleuves internationaux.

Mais ces tentatives sont loin d'avoir complètement réussi.

Nous verrons, en effet, dans l'examen du régime de chacun des fleuves internationaux, que la liberté fluviale, basée sur l'égalité de tous, n'est pas encore reconnue et pratiquée d'une façon absolue; que certains Etats n'admettent les étrangers qu'à des conditions telles, que cette admission est purement illusoire. A côté de ces restrictions, nous constaterons cependant que le principe de la liberté de la navigation a fait de très grands progrès, puisque certains Etats ont ouvert toutes leurs voies navigables, sans exception, à la navigation universelle.

Après avoir exposé, dans un historique succinct, l'état de la législation fluviale avant 1815, époque où la navigation des fleuves fut solennellement comprise dans les grandes questions du droit public européen, où commence pour la navigation fluviale internationale le progrès dans la voie d'un libéra-

lisme très grand, nous diviserons notre étude en deux parties :

La première comprendra l'étude du régime conventionnel des fleuves européens ;

La deuxième sera consacrée à l'étude des fleuves extra-européens.

INTRODUCTION HISTORIQUE

SECTION PREMIÈRE

ANTIQUITÉ

Dans l'antiquité, les Egyptiens et les Grecs professaient, en ce qui concerne la navigation commerciale, des idées fort libérales.

Cela peut nous paraître étonnant pour les Egyptiens qui n'étaient pas eux-mêmes commerçants et que leur religion et leurs mœurs éloignaient de toute communication avec les étrangers.

Naucratis fut pendant longtemps la seule ville de commerce qu'il y eut en Egypte et Amasis permit aux Grecs de s'y établir (1).

Plus tard, les Egyptiens furent si peu jaloux du

(1) *Hérodote*, traduction de Larcher, livre II, § 179.

commerce du dehors, qu'ils laissèrent celui de la mer Rouge à toutes les petites nations qui y eurent quelque port (1). Ils facilitèrent de leur mieux la navigation; c'est ainsi que le premier des Ptolémées fit élever un phare, suivant les expressions mêmes de son inscription, « aux dieux sauveurs pour l'utilité des navigateurs (2) ».

Les Grecs déployèrent une grande activité commerciale. Milet, qui forma un grand nombre de colonies sur le Pont-Euxin (3), Cymé qui, pour attirer les commerçants dans son port, fut longtemps sans percevoir de droit de douanes (4), suffiraient à nous en convaincre.

Athènes était ouverte aux étrangers et Solon avait même assuré le droit de cité à tous ceux qui abandonneraient leur patrie pour embrasser à Athènes une profession commerciale (5). Le Pirée était fréquenté non seulement par les vaisseaux athéniens et grecs mais même étrangers (6).

Grâce à Marseille, qui prit rapidement un accroissement considérable, la navigation intérieure par la

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, XXI.
(2) Pline, *Histoire naturelle*, liv. XXXVI, ch. XII.
(3) *Ibidem*, liv. V, ch. XXIX.
(4) Pardessus, *Lois maritimes*, introduction.
(5) Plutarque, *Vita Solon*, § 37.
(6) Tite-Live, livre XXXIV.

Durance, le Rhône, la Saône reçut une activité très grande, dont on trouve des preuves dans le nombre considérable de barques, de radeaux et de pontons qu'Annibal parvint à se procurer lorsqu'il se dirigeait vers l'Italie (1).

Après les conquêtes romaines, l'histoire de la navigation se confond avec celle de Rome. Justinien dans ses Institutes affirme que tous les fleuves sont publics (2), ce qui veut dire que tout le monde, étrangers comme nationaux, avaient le droit d'en user, qu'ils leur étaient communs. L'administration ne pouvait interdire la navigation à personne. « Les règlements de l'autorité ne portaient pas octroi ou restriction de la faculté de naviguer; ils ne faisaient qu'en déterminer l'usage, non dans l'intérêt du pouvoir dirigeant, mais pour l'avantage de tous et de chacun. La libre navigation dépendait des institutions elles-mêmes; elle était inhérente à l'état social tel que la loi de Rome l'avait organisé (3). » Les droits qu'avait l'Etat sur les cours d'eau n'étaient que droits de surveillance et d'entretien, pour en permettre un usage égal pour tous. C'est ainsi que les Romains

(1) Tite-Live, livre XXI.

(2) Justinien, *Institutes*, liv. II, t. I, § 2, *De divisione rerum* : *flumina omnia publica sunt.*

(3) Engelhardt, *Régime convent. des fl. intern.*, introduction.

firent exécuter de grands travaux, soit pour mettre les fleuves en état d'être navigables, soit pour maintenir leur navigabilité (1) : Ancus Martius fit ouvrir le port d'Ostie et approfondir les embouchures du Tibre pour en permettre l'accès aux bâtiments de mer (2). Un impôt de navigation le « titulus navium » indemnisait l'Etat.

Tacite (3) nous dit que les habitants de la rive droite du Rhin acquittaient un droit de navigation dans les eaux romaines.

Ainsi, les Romains considéraient les fleuves comme une voie d'un usage universel. Sans doute, ils se sont montrés un peu moins libéraux vis-à-vis des Barbares qui, nous venons de le voir, payaient un droit de navigation; mais ce n'est là qu'un exemple et d'ailleurs le Rhin séparait Rome de peuplades qu'elle considérait comme ennemies.

En définitive, nous devons conclure en affirmant que le régime fluvial romain fut d'un très grand libéralisme et nous le caractériserons en disant que ce fut un régime de liberté.

(1) Diodore Sic., V, 15.

(2) Tite-Live, *Histoire*, II, 9.

(3) Tacite, IV, p. 64.

SECTION II

MOYEN AGE. — TEMPS MODERNES.

Les grandes invasions vont faire changer cette notion de « chose publique » que l'on avait des fleuves.

Les Francs se partagèrent les pays conquis et les fleuves passèrent désormais du domaine public dans le domaine de la couronne (1).

La faiblesse du pouvoir central amena bientôt la disparition des derniers vestiges du principe de liberté qui allait être étouffée sous la tyrannie financière des riverains. Maîtres des fleuves, les rois ne tardèrent pas à distribuer à leurs fidèles les différents profits résultant de l'exploitation de ces cours d'eau et dès lors apparurent les péages, les relâches forcées qui mirent la batellerie à la discrétion des privilégiés riverains, grands seigneurs qui bientôt regardèrent leur souveraineté fluviale comme un véritable droit de propriété.

Devenue plus forte, la royauté chercha à reprendre

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit int public*, tome II, p. 280.

ces droits qu'elle avait laissés accaparer. Elle revendiqua la propriété des cours d'eau, « On tient que tous les fleuves navigables sont au roi, s'il n'y a de seigneur qui ait titre particulier (1) » (*Ordonnance de Meaux*). Louis XIV (2) se montre plus catégorique et formule ainsi ses prétentions dans l'ordonnance de 1669 : « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux, de leurs fonds, sans artifices et ouvrages de mains, dans notre royaume et terres de notre obéissance, faire partie du domaine de la couronne nonobstant tous titres et possessions contraires, sauf les droits de pêche, moulins, bacs et usages que les particuliers peuvent y avoir par titres et possessions valables, auxquels ils seront maintenus. »

La propriété des cours d'eau passait donc de la main des seigneurs dans celle du roi ; mais ce changement ne devait guère apporter de modifications dans le régime d'oppression sous lequel vivaient voyageurs et marchandises.

Ces excès arrivèrent à leur comble dans la deuxième partie du seizième siècle. Les Hollandais dans leur détresse, qu'amena la lutte contre l'Espagne, établirent des droits de licence très élevés dans les

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit int.*, tome II, p. 280.
(2) *Ibidem.*

ports à l'entrée du Rhin. Les villes allemandes lésées dans leurs intérêts les plus chers durent recourir aux représailles et défendirent à leur tour aux Hollandais la navigation sur la plus grande partie du Rhin allemand, en y établissant d'innombrables droits. Un des droits les plus vexatoires était le droit d'étape (1) qui existait au profit de certaines villes privilégiées : Mayence, Strasbourg... Ces villes tout d'abord forcèrent les négociants à exposer leurs marchandises sur la place publique avant de les charger sur les bateaux ; plus tard, elles se contentèrent d'exiger pour les marchandises de passage un simple transbordement soumis à des taxes onéreuses. C'était le droit d'étape.

Jusqu'à la fin du dix-huitième siècle nous trouvons peu de changements. Linguet écrivait encore à ce moment-là (2) : « On voit des rivières et de très belles rivières devenues presque inutiles à la navigation par l'abus des péages. La Meuse, le Rhin, l'Elbe et bien d'autres gémissent sous ce despotisme extravagant, reste des traditions de la barbarie et de l'ignorance autant que l'avidité. Leurs bords sont infestés de corsaires insolents sous le nom de commis chargés de rançonner au nom des princes dont ils fertilisent

(1) Engelhardt, *Hist. du droit fluv. conv.*, p. 33.

(2) *Annales politiques et littéraires*, t. XI, p. 492.

les domaines, les malheureux marchands qui s'exposent à ces ruineuses excursions. »

Ainsi le traité de Westphalie, par lequel l'indépendance des Sept Provinces unies fut reconnue par l'Espagne après une longue lutte, stipulait que l'embouchure de l'Escaut, principal passage pour le commerce des Provinces catholiques encore placées sous le gouvernement espagnol, devait toujours rester fermée du côté des Provinces Unies.

En 1783, Joseph II voulut se débarrasser de la servitude commerciale qui pesait sur la Belgique, et il notifia à la Hollande, le 23 août 1784, qu'il considérait désormais l'Escaut comme ouvert à son Pavillon (1). Peu de temps après cette déclaration, deux bâtiments autrichiens furent arrêtés sur le fleuve.

L'empereur Joseph II protesta violemment, mais les Puissances Européennes n'osèrent pas intervenir, craignant de se lancer dans une nouvelle guerre. Enfin, la France fut prise comme médiatrice et fit signer le traité de Fontainebleau, le 8 novembre 1785, aux termes duquel l'Escaut continuait à être fermé depuis Saftingen jusqu'à la mer.

Survint alors la Révolution française, qui proclama les principes qui allaient le siècle suivant donner

(1) Schœll, *Histoire des traités de paix*, IV.

naissance au nouveau droit fluvial. La délibération du Conseil exécutif provisoire du 16 novembre 1792 (1) est considérée comme la première charte des libertés fluviales contemporaines : Le conseil exécutif délibérant... assure la liberté de la navigation dans tout le cours de la Meuse et de l'Escaut... Le conseil exécutif avait arrêté que le général en chef, commandant les armées françaises dans l'expédition de Belgique, serait tenu de prendre les mesures les plus précises et d'employer tous les moyens à sa disposition pour assurer la liberté de navigation et des transports dans tout le cours de l'Escaut et de la Meuse. Ce fut le 20 novembre 1792 (2) que le général La Bourdonnaye lut cet arrêté à Anvers. Il y était dit en outre, que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux, et qu'une nation ne saurait, sans injustice, prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rives supérieures ne jouissent des mêmes avantages.

C'était le retour aux principes du droit romain.

Ce fut le signal des réformes.

Dès 1795, le 16 mai (17 floréal an III), fut conclu à

(1) *Moniteur universel* de 1792, nº 127.

(2) Orban, *Droit fluv. intern.*, p. 77.

la Haye un traité, entre les Républiques batave et française, aux termes duquel une complète liberté de navigation était établie sur les fleuves communs aux deux Etats : « La navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt et de leurs branches jusqu'à la mer, sera libre aux deux nations française et batave ; les vaisseaux français et des Provinces-Unies y seront indistinctement reçus aux mêmes conditions (1). »

Le traité de Campo-Formio (2) (17 octobre 1897 — 26 vendémiaire an VI), conclu entre la République française et l'empereur-roi de Hongrie et de Bohême, applique les mêmes règles aux eaux communes des deux nations : « La navigation de la partie des rivières servant de limites entre les possessions de Sa Majesté l'empereur-roi de Hongrie et de Bohême et celles de la République cisalpine sera libre, sans que l'une ni l'autre puissance puisse y établir aucun péage, ni tenir aucun bâtiment armé en guerre. » (Art. 2.)

Les dispositions de ces traités ont pour objet et pour résultat de garantir aux Etats riverains et à leurs nationaux respectifs l'usage de ces voies sur

(1) De Clerq, I, p. 238, *Recueil des traités de France.* — De Martens, *Recueil de traités*, VI, p. 535.

(2) De Martens, *Recueil des traités*, VII, 212.

tout leur parcours. On ne devait pas s'en tenir là. La question fluviale prit une place des plus importantes au congrès de Rastadt, qui s'ouvrit le 9 décembre 1797 (1). Les plénipotentiaires français, dans une note du 14 floréal an VII (3 mars 1798), ne se contentèrent pas de réclamer la liberté de navigation pour les riverains ; ils posèrent le principe de l'admission des autres peuples, du consentement des riverains et selon les conditions exigées par eux. Ces ouvertures ne furent pas accueillies, et les travaux du congrès de Rastadt furent interrompus par l'assassinat des ministres français.

Après le traité de Lunéville (2), entre la France et l'Allemagne, qui proclama la liberté de navigation de l'Adige, les conditions essentielles proposées à Rastadt furent reproduites aux conférences de la députation extraordinaire de l'Empire, réunie à Ratisbonne en 1802, et, cette fois, l'Allemagne y acquiesça. L'archi-chancelier allemand reçut les pleins pouvoirs de la Confédération germanique, pour s'entendre sur ces bases avec le gouvernement français, et c'est ainsi que fut élaborée la convention du 15 août 1804 pour l'octroi de la navigation du Rhin (3).

(1) *Recueil du gouvernement roumain*, publié à Bucharest en 1883. — Van Dijk, *Précis des négociations du congrès de Rasta.*

(2) De Martens, *Recueil*, tome VII, p. 540.

(3) De Clerq, *Recueil des traités*, tome II, p. 91.

La convention de 1804 réalisa un grand progrès : elle mit en pratique les principes posés théoriquement jusque là.

« Le Rhin », y est-il dit dans l'article 2, « sera toujours considéré comme un fleuve commun entre les deux Empires (Allemagne et France) ; la navigation en sera soumise à des règlements communs. Les droits d'étape, de transit, seront supprimés (art. 8). Chaque Etat pourra établir ou conserver des douanes sur son territoire (art. 41). Un directeur général, nommé en commun par les parties contractantes, dirigera et surveillera la perception de l'octroi de navigation (art. 48). Quatre inspecteurs s'occuperont de surveiller l'état du fleuve et des chemins de halage (art. 44). » Les articles 90 et suivants fixent les règles destinées à assurer le droit d'octroi : chaque embarcation naviguant sur le Rhin portera ostensiblement son nom, etc. L'article 122 institue une commission siégeant à Mayence.

Les mêmes principes ne tardèrent pas à être appliqués à d'autres fleuves :

En 1807 (1), le traité de Tilsitt déclara la navigation de la Vistule libre.

(1) De Martens, *Recueil*, tome VIII, p. 630.

Le 20 novembre 1810 (1), après la paix de Friedrichshaum, une convention déclare communs les fleuves qui séparent la Suède et la Russie.

Par un traité du 11 mai 1811 (2), l'Elbe est déclarée fleuve commun aux royaumes de Prusse et de Westphalie.

Depuis le moyen âge, le grand principe de la liberté de navigation des fleuves internationaux avait fait de réels progrès. Mais tous les traités, dans leurs dispositions libérales, n'avaient pas compris les pavillons étrangers, et les fleuves restaient toujours fermés aux populations non riveraines. Ce progrès fut réalisé par les puissances qui signèrent le traité de Paris du 30 mai 1814 (3) : la France, l'Autriche, la Russie, la Grande-Bretagne, la Prusse, ouvrirent les courants internationaux aux navires de toutes les nations.

L'article 5 de ce traité est ainsi conçu : « La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne; et l'on s'occupera, au futur congrès, des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever

(1) De Martens, *Recueil man.*, tome II.

(2) De Martens, *Recueil*, t. IX.

(3) De Clerq, tome II, p. 414.

par les Etats, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations. Il sera examiné et décidé de même, dans le futur congrès, de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats. »

Cet article ouvrait définitivement l'ère féconde des franchises fluviales. Ouvrir tous les fleuves internationaux à tous les pavillons, tel était le but poursuivi par les négociateurs de 1814. Malheureusement, loin de consacrer et de développer cette pensée généreuse qui avait inspiré les négociateurs du traité de Paris, les traités de 1815 allaient lui imprimer un mouvement de recul.

SECTION III

LE CONGRÈS DE VIENNE.

Le 14 décembre 1814, le comité européen des cinq grandes Puissances signataires du traité de Paris, nomma une commission composée des plénipotentiai-

res de France, Grande-Bretagne, Autriche et Prusse. Cette commission tint sa première séance le 2 février 1815 (1). Deux mémoires furent présentés : le premier par le ministre plénipotentiaire de Prusse, monsieur de Humbolt (2) ; le second par le ministre français, monsieur de Dalberg.

Après douze séances, la commission présenta au congrès le résultat de ses délibérations et les déclarations de la commission furent sanctionnées presque textuellement.

Nous allons donner une idée sommaire des principes énoncés par le Congrès de Vienne. L'examen de chacun des fleuves internationaux nous en fournira une idée plus exacte et plus complète.

La liberté internationale de navigation ne fut pas ouvertement répudiée dans le Congrès de 1815, mais il donna libre cours à la tendance nationale d'écarter les étrangers. En effet, les articles 108 et 109 de l'acte final du Congrès de Vienne sont ainsi conçus. Article 108 (3). « Les Puissances dont les états sont séparés ou traversés par une même rivière navigable s'engagent à règler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nom-

(1) De Clerq, tome II, p. 461.

(2) Wheaton, *Histoire des progrès du droit des gens*, tome II.

(3) De Clerq, *Traités de France*, tome II, p. 611.

meront à cet effet des commissions qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du congrès, et qui prendront pour base de leurs travaux les principes contenus dans les articles suivants », et l'art. 109 (1) stipule que « la navigation dans tous le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne ; bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations ».

Nous ne saurions de cet article 109 déduire une liberté absolue de navigation. D'abord cet article ne vise que la navigation commerciale ; par conséquent les fleuves peuvent être interdits aux navires autres que les bâtiments de commerce.

De plus si nous nous reportons aux protocoles qui ont précédé la rédaction de l'acte final et qui seuls peuvent nous donner une interprétation authentique, nous verrons que les auteurs de l'article 109 voulaient lui donner un sens plus restrictif. En effet, le 2 février 1815 (2), M. de Dalberg, plénipotentiaire

(1) De Clerq, *Traités de France*, tome II, p. 611.

(2) De Clerq, *Protocoles à la conférence de 1815*, t. II.

de France, proposait : Article premier, « sous le rapport du commerce et de la navigation le Rhin sera considéré comme un fleuve commun entre les divers Etats qu'il sépare ou traverse » ; article 2, « la navigation sera entièrement libre et ne pourra être interdite à personne en se conformant aux règlements ».

Dans la deuxième conférence, lord Clancarty se référant au traité de Paris de 1814, a proposé, afin d'étendre la liberté de navigation du Rhin à toutes les nations, de substituer à la rédaction du plénipotentiaire français la rédaction suivante : Article premier, « le Rhin sera entièrement libre au commerce et à la navigation de toutes les nations (1) ». Cette proposition n'eut pas de suite et lord Clancarty la reproduisit dans la septième conférence du 3 mars 1815. Mais les autres membres de la commission furent d'avis qu'il n'y avait pas lieu de faire cet amendement, vu que les dispositions du traité de Paris ne visaient qu'à *débarrasser la navigation des entraves qu'un conflit entre les Etats riverains pourrait faire naître et non à donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets des Etats riverains et pour lesquels il n'y aurait aucune réciprocité.* Telle était la pensée des auteurs

(1) De Clerq, *Protocoles à la conférence de 1815*, t. II.

du Congrès de Vienne, et tel est le sens qu'ils ont voulu donner à leur œuvre.

Quoiqu'il en soit il est certain que le Congrès de Vienne a judicieusement posé la question et a bien préparé le terrain pour les mesures à prendre en faveur de la navigation. Pour assurer le succès de ces mesures, les Etats riverains devaient s'entendre et s'entraider. Nous verrons dans le cours de notre exposé que ces mesures ont pleinement réussi soit en Europe, soit en Amérique, soit en Afrique.

Les grandes artères fluviales de l'Amérique, celles de l'Afrique seront comprises dans notre étude; elles méritent d'autant moins d'en être exclues que c'est surtout dans le Nouveau-Monde que la question nous apparaît dans toute sa grandeur. C'est en Amérique, en effet, que nous verrons proclamer, pour la première fois, le principe de la liberté de la navigation sur une aussi vaste échelle.

Nous aurions voulu ne pas passer sous silence les fleuves si importants de l'Asie, le Hoang-Ho, le Yang-tse-Kiang, ces deux artères vitales de la Chine, qui peuvent à bon droit compter parmi les plus grands fleuves du monde; mais, dans nos investigations, il nous a été impossible de découvrir le moindre renseignement.

M. Renault, l'éminent professeur de droit international à la Faculté de Paris, s'est mis obligeamment

à notre disposition, ce dont nous l'avons remercié de tout cœur, et malgré ses recherches, n'a rien découvert ayant trait aux fleuves asiatiques.

Par la fidélité aux traditions, par la force du nombre, le peuple chinois a toujours opposé une grande résistance aux conquêtes européennes. C'est avec la plus grande défiance que la Chine a accepté la civilisation, et nous avons récemment été les témoins de la résistance opiniâtre et fanatique qu'ont opposée les Chinois.

Nous pouvons toutefois affirmer qu'il y a en Chine des ports, dits « ports francs », ouverts aux étrangers.

Les ports de Fou-Tchéou, Canton, sur la mer; ceux de Tching-Kiou et de Nan-Keou sur le Yang-tse-Kiang sont ouverts aux transactions commerciales. Il est donc fort probable que les fleuves sur lesquels se trouvent ces ports sont également libres.

Ils serait à souhaiter que cette liberté s'étendît à tous les fleuves asiatiques absolument comme en Europe, en Amérique ou en Afrique.

Avant d'étudier, dans l'examen particulier des fleuves internationaux, la pratique suivie par les Etats, nous devons mentionner deux fleuves autrefois internationaux, qui coulent aujourd'hui sur le territoire d'un seul Etat. Ce sont : le Pô, en Europe; le Mississipi, en Amérique.

§ 1er. — *Le Pô.*

L'article 16 (1) de l'acte final de 1815 est ainsi conçu : « Les principes généraux adoptés par le Congrès de Vienne pour la navigation des fleuves, seront appliqués à celle du Pô.

Mais le régime du Pô resta tel qu'il était pendant longtemps.

Le 4 décembre 1834 (2) une convention, signée par l'Autriche et la Sardaigne, s'occupa pour la première fois de la navigation fluviale. Le traité définitif de paix, conclu le 6 août 1849 (3), mit en exécution les dispositions de l'acte final.

Mais le véritable acte de navigation du Pô est le traité conclu en juillet 1849 (4) entre l'Autriche et les duchés de Parme et de Modène et auquel le Saint-Siège accéda le 12 février 1850 (5). Il y est stipulé que la navigation du Pô sera libre, exempte de toute entrave, et que sous aucun prétexte elle ne pourra être interdite à personne (art. 1er).

(1) De Martens, *Rec. manuel*, III.
(2) *Id*, IV.
(3) *Id.*, VI.
(4) *Id.*, VI.
(5) De Martens, *Nouv. rec. général*, I.

Une commission mixte de surveillance est créée (art. 5-9), chargée de surveiller l'exécution des travaux d'entretien ou d'amélioration, à la charge des riverains. Le règlement est étendu à tous les affluents.

Telles sont les dispositions de cette convention libérale, que maintint le traité de Zurich, signé le 10 novembre 1859 entre la France, l'Autriche et la Sardaigne (1).

Depuis l'unité italienne, le Pô n'est plus un fleuve international ; il coule tout entier sur le territoire italien ; par conséquent l'Italie en a la propriété exclusive et peut en disposer à son gré.

§ 2. — *Le Mississipi.*

Les principes soutenus par le Congrès de Vienne, au sujet de la navigation des grands fleuves de l'Europe, avaient déjà donné lieu à de graves discussions entre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et celui de l'Espagne, à l'époque où les deux rives du Mississipi appartenaient encore à cette puissance.

Le traité de Paris de 1763 (2), conclu entre la

(1) De Clerq, *Traités*, tome VII.

(2) De Clerq, *Recueil des traités*, t. XV, p. 70.

France, l'Espagne et l'Angleterre, donna le Canada et la Floride à l'Angleterre, qui se trouva riveraine du Mississipi. La navigation sur tout le parcours du fleuve fut absolument libre et ouverte aux sujets de la Grande-Bretagne sans paiement d'aucun droit, ni d'aucune taxe. Mais en 1783, la Louisiane fut cédée par la France à l'Espagne, qui recouvra en même temps la Floride. Dès lors l'Espagne se trouva en possesion de l'embouchure du fleuve ; elle se prétendit exclusivement maîtresse de la navigation du Mississipi, et le premier soin du gouvernement espagnol fut de faire couper les câbles de tous les navires étrangers amarrés sur les bords du fleuve (1).

Les Etats-Unis protestèrent vivement contre cette prétention, s'appuyant sur l'article 8 du traité de 1783 (2) entre les Etats-Unis et l'Angleterre en vertu duquel la navigation du Mississipi devait toujours rester libre et ouverte aux sujets de la Grande-Bretagne et à ceux des Etats-Unis. Ils invoquaient en outre ce principe du droit naturel que l'océan est ouvert à tous les hommes et les fleuves à tous les riverains (3).

Or, les Etats-Unis possédaient 600.000 milles carrés de territoire sur les bords du Mississipi et de ses

(1) Orban, *Etude du droit fluv. int.*, p. 70.

(2) De Martens, *Recueil*, t. III, p. 520.

(3) Wheaton, *Progrès du droit des gens*, t. II, p. 192.

affluents, tandis que le territoire espagnol n'avait pas la millième partie de cette étendue. De plus le fleuve était la seule voie que pouvaient prendre les marchandises américaines et le passage à travers le territoire espagnol loin d'être nuisible, ne pouvait être que profitable à la population. L'Espagne se rendit enfin aux arguments des Etats-Unis et le traité de San Lorenzo signé en 1795 (1), reconnut la liberté de navigation du Mississipi.

Actuellement le Mississipi, n'est plus un fleuve international ; les Etats-Unis ayant acquis la Louisiane en 1803 et la Floride en 1819 se trouvent seuls possesseurs du fleuve.

(1) De Martens, *Recueil*, tome VI, p. 143.

PREMIÈRE PARTIE

Fleuves européens.

CHAPITRE PREMIER

Le Rhin.

La liberté de navigation pour le Rhin fut proclamée par l'article 5 du Traité de Paris de 1814 (1) : « La na- « vigation sur le Rhin, du point où il devient navi- « gable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, « de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à per- « sonne et l'on s'occupera au futur Congrès des prin- « cipes d'après lesquels on pourra règler les droits à « lever par les Etats riverains de la manière la plus

(1) De Clerq, *Recueil des traités*, tome II, p. 430.

« égale et la plus favorable au commerce de toutes « les nations. »

En effet, le 24 mars 1815, au Congrès de Vienne, fut élaboré un règlement concernant la libre navigation des rivières, qui dans leur cours navigable séparent ou traversent différents Etats. Ce règlement a formulé diverses dispositions générales qui sont accompagnées de trente-deux articles concernant la navigation du Rhin (1).

D'après l'article premier « la navigation sera entièrement libre et ne pourra être interdite à personne, pourvu qu'on se conforme aux règlements qui seront arrêtés pour sa police, d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce des nations ».

Les articles 3, 4 et 5 fixent la base du tarif des droits qui seront perçus et le nombre des bureaux de perception. Sauf quelques légères modifications, ils se rapportent au Traité du 15 août 1804; mais la Commission est chargée d'examiner si des changements ne seront pas nécessaires dans l'intérêt, soit du commerce, soit de la navigation... Le tarif fixé ne pourra être modifié que d'un commun accord.

Le nombre des bureaux de perception est fixé à

(1) De Clerq, *Recueil des traités*, tome II, p. 463.

douze, entre Strasbourg et la frontière des Pays-Bas; entre Strasbourg et Bâle et dans les Pays-Bas, on les établira d'après les mêmes principes et à des distances proportionnelles.

Chaque Etat riverain percevra les droits pour son propre compte (art. 6) et entretiendra les chemins de halage (art. 7).

Pour contrôler ce règlement commun, on décida la création d'une commission centrale (art. 10), dont la formation et le fonctionnement sont fixés par l'article 11 : « Chaque Etat riverain nommera un commissaire et tous les ans, le 1er novembre, la commission se réunira à Mayence. Si elle le juge nécessaire, outre cette session, la commission pourra se réunir une deuxième fois au printemps. Le président, dont la seule prérogative sera de diriger les travaux de la commission, sera désigné par le sort et renouvelé tous les mois dans le cas où une session se prolongerait au-delà de ce délai ».

A chaque bureau de perception seront attachées des autorités judiciaires, pour juger les affaires contentieuses qui pourraient s'élever. Appel de leurs sentences pourra être fait et présenté devant la commission centrale ou devant le tribunal supérieur du pays dans lequel se trouve celui de première instance par qui l'affaire aura été jugée (art. 8 et 9).

La commission centrale n'est que temporaire; pour

avoir en son absence une autorité permanente qui puisse veiller au maintien du règlement, elle nommera un inspecteur en chef.

Pour cette nomination, chaque Etat riverain aura un nombre de voix proportionnel à l'étendue de ses possessions sur la rive du fleuve. Trois sous-inspecteurs nommés, l'un par la Prusse, le second alternativement par la France et les Pays-Bas, le troisième par les autres princes allemands co-possesseurs de la rive, assisteront l'inspecteur dans ses fonctions (art. 12 et 13). En principe, ils sont nommés à vie, mais la commission centrale pourra les remplacer ou même les mettre en jugement (art. 14).

Les attributions de l'inspecteur en chef, assisté des sous-inspecteurs, consisteront (art. 15) à veiller à l'exécution du règlement et à mettre de l'ensemble dans tout ce qui regarde la police de la navigation. Il donnera donc des ordres aux bureaux de perception et préparera tous les matériaux qui pourront éclairer la commission sur l'état et les besoins de la navigation. Il devra rendre compte de leur administration à la commission centrale qui dressera un rapport annuel et détaillé sur la navigation du Rhin.

Leur traitement sera à la charge des Etats riverains.

L'article 8 de la convention du 15 août 1804 ayant supprimé les droits d'étape, la même suppression est étendue aux droits de relâche, d'échelle forcée, de rom-

pre charge que les villes de Mayence et de Cologne exercent. Certains droits subsistent forcément : droits d'emmagasinage, droits de grue; l'article 20 veut qu'ils soient fixés d'une façon uniforme.

Les douanes des Etats riverains ne se confondent pas avec la perception des droits de navigation, dont elles restent séparées. Les droits de douane ne pourront jamais être affermés et continueront à être perçus en cas de guerre entre les Etats riverains (art. 22 à 26).

L'examen des tarifs, l'organisation des bureaux, l'entretien des chemins de halage... est renvoyé (art. 27) au règlement définitif que la commission centrale future devra élaborer. Elle devra en outre, (art. 31 et 33) régler tous les détails indispensables et les dispositions particulières concernant les tarifs, l'organisation et la procédure des autorités établies. Enfin lorsque le règlement sera terminé, il sera soumis à la sanction des gouvernements riverains et dès lors la commission centrale pourra entrer dans ses fonctions ordinaires.

Tel est, dans son ensemble, le règlement élaboré pour la navigation du Rhin. Il suit de très près la convention de 1804, sauf en ce qui concerne les dispositions plus libérales relatives aux relâches forcés, à la réduction du nombre des bureaux d'octroi et des tarifs. « D'un autre côté, dit M. Engelhardt, le règle-

ment de Vienne a négligé de trancher plusieurs points intéressants qui, sans cette omission, auraient reçu des solutions identiques sur les courants internationnaux. Je signalerai notamment le contrôle douanier, le cabotage, l'exécution des travaux fluviaux sur les sections communes, la répartition du tarif, la classification des marchandises (1) ».

La première séance de la commission avait été fixée par l'article trente-un au 1er juin 1815; mais ce n'est que le 15 août 1816 que les plénipotentiaires purent ouvrir leurs délibérations.

Dès les premières séances, le gouvernement néerlandais réclama le droit exclusif de régler et d'imposer le commerce dans les limites de son territoire aux endroits où les diverses branches du Rhin se divisent. En effet, la masse des eaux formant le Rhin se divise près Nimègue en trois grands canaux naturels : le Waal, le Lech, l'Yssel. Le nom de « Rhin » est conservé à un petit fleuve qui laisse le Lech à Wycle prend son cours par Utrecht et se perd dans les dunes de sable à Kulwyck (2).

Le gouvernement néerlandais alléguait que dans les traités de Paris et de Vienne, l'expression « jusqu'à la mer » n'était pas synonyme du terme dans

(1) Engelhardt, *Droit fluvial conventionnel*, p. 72.

(2) Wheaton, *Traité de droit int. public*, t. I, p. 435.

la mer ». Or cette prétention n'était nullement juste, car le droit de navigation sur une rivière, du point où elle devient navigable jusqu'à la mer, implique nécessairement le droit de faire usage des eaux diverses qui l'unissent à celle-ci. La Hollande ne voulant rien entendre, le différend sur l'initiative de l'Angleterre fut porté devant le Congrès de Vérone.

Le 17 novembre 1822, le duc de Wellington, dans une note officielle, s'exprimait ainsi : « En contradiction avec l'acte du Congrès, la Hollande ferme au commerce universel les embouchures du Rhin ; comme la question est d'un intérêt général, le ministre anglais a reçu l'ordre de proposer aux puissances alliées de faire les démarches nécessaires auprès de la Cour de Bruxelles, pour assurer la réalisation des stipulations du Congrès de Vienne relatives à la libre navigation du Rhin. » La Hollande, malgré tout, maintint ses prétentions et ce n'est qu'en 1831 que la question fut résolue.

SECTION PREMIÈRE

CONVENTION DE 1831.

Le *31 mai 1831* fut signée à Mayence une convention pour règlementer à nouveau la navigation du

Rhin. L'acte de 1831 (1) est divisé en dix titres et comprend plus de cent articles. Il est fort volumineux et a été d'ailleurs remanié à peu près complètement : aussi nous nous contenterons de l'analyser succinctement.

« La navigation du Rhin sera entièrement libre (art. 1er), du point où il devient navigable jusqu'à la mer; sous le rapport du commerce, elle ne pourra être interdite à personne, à la condition de se conformer aux règlements de police et aux dispositions arrêtées par le règlement. »

Ainsi l'article premier est fort libéral, mais il est extrêmement restreint par le règlement. C'est ainsi que l'exercice de la navigation ne pourra être confié qu'à des patrons ou conducteurs expérimentés qui auront fait preuve de leurs connaissances (art. 42, titre IV). On leur délivrera une patente, qui ne pourra être accordée qu'à des sujets reconnus des Etats riverains du Rhin, et les bâtiments seront signalés dans les patentes. Par conséquent, les étrangers sont exclus de la navigation rhénane.

Le titre VI édicte des règlements de police pour la sûreté de la navigation et du commerce : soumission des embarcations à la visite d'experts assermentés à

(1) De Clerq, *Traités de France*, t. IV, p. 26.

cette fin ; obligations imposées aux conducteurs ou aux patrons des embarcations.

Enfin, dans le titre IX, sont stipulés le fonctionnement et les attributions de la commission centrale, de l'Inspecteur en chef et de ses subordonnés. Ces attributions sont les mêmes que celles déjà énoncées par le règlement du 24 mars 1815. Cependant, tandis qu'en 1815 la session annuelle de la Commission avait lieu le 1er novembre ; en 1831, elle avait lieu le 1er juillet. L'article 95 fixe le nombre de voix qu'aura chaque puissance pour la nomination de l'Inspecteur en chef : France, 12; Prusse, 24; Pays-Bas, 12; les autres Etats allemands, 24. Enfin, le Rhin (art. 101) est divisé en quatre districts d'inspection, qui relèvent de l'Inspecteur en chef.

Ainsi, cette convention si volumineuse, accrue encore de nombreuses dispositions additionnelles, appliquait, nous venons de le voir, les principes de 1815 d'une façon très restrictive, puisque seuls les Etats riverains pourraient naviguer sur le Rhin.

SECTION II

CONVENTION DE MANNHEIM.

Aussi fut-on obligé de la remanier de fond en com-

ble, et les délégués des puissances se réunirent en *1868 à Mannheim.*

Le 17 octobre fut signée entre la France, le Grand Duché de Bade, la Bavière, le Grand Duché de Hesse, les Pays-Bas et la Prusse une convention relative à la navigation du Rhin (1).

L'article 1er proclame que « la navigation du Rhin et de ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit en descendant, soit en remontant, sera libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes, à la condition de se conformer aux stipulations contenues dans la présente convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sécurité générale. Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle quel qu'il soit à la libre navigation ».

A première vue, ces dispositions sont très libérales. Mais si nous examinons les stipulations, conditions et règlements énumérés dans la convention, il nous sera facile de constater que les riverains n'ont songé qu'à eux-mêmes, si bien que l'on se demande comment les étrangers ont pu trouver place dans leur communauté.

En effet, l'article 15 est ainsi conçu : « Le droit de conduire un bateau à voiles ou à vapeur sur le Rhin,

(1) De Clerq, *Traités de France*, t. X, p. 178.

dans tout son parcours, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer ou sur une partie du fleuve appartenant à plusieurs Etats riverains, n'est accordé qu'à ceux qui prouvent qu'ils ont pratiqué la navigation sur le Rhin pendant un temps déterminé et qu'ils ont reçu du gouvernement de l'Etat riverain où ils ont pris domicile, une patente les autorisant à l'exercice indépendant de la profession de batelier. Il sera indiqué dans cette patente si le titulaire est autorisé à naviguer sur toute l'étendue du Rhin ou seulement sur une partie du fleuve qui, dans ce cas, devra être spécialement mentionnée. Si le batelier transfère son domicile dans un autre Etat riverain, la patente n'en sera pas moins valable. Cependant, le titulaire y fera inscrire son nouveau domicile par l'autorité compétente. »

Ces formalités interdisent en fait aux bâtiments de mer la navigation fluviale proprement dite : en effet, forcer les étrangers à faire un stage, les obliger à avoir leur domicile dans un des Etats riverains, c'est leur interdire la navigation du Rhin.

D'ailleurs, l'art. 22 apporte une nouvelle entrave : « Avant qu'un bateau entreprenne son premier voyage sur le Rhin, le propriétaire ou le conducteur doit se pourvoir d'un certificat constatant que le bateau a la solidité et le gréement nécessaires à la navigation de la partie du fleuve à laquelle il est destiné. Ce

certificat est délivré, à la suite d'une visite d'experts, par l'autorité compétente d'un des Etats riverains. Un nouveau certificat sera exigé en cas de réparations ou de changements importants apportés aux embarcations. »

« Ainsi, pour qu'un steamer anglais puisse remonter le Rhin jusqu'à Cologne ou plus haut, en supposant que son tirant d'eau le permette, il devrait passer sous la direction d'un capitaine qui aurait navigué sur le Rhin pendant trois ans au moins (Ord. badoise communiquée à la Commission centrale en 1868), qui serait dûment patenté et effectivement domicilié dans un des Etats riverains. Ce bâtiment aurait, en outre, à subir une expertise qui nécessiterait de longues et minutieuses démarches (1). »

Malgré ces restrictions, la convention de Mannheim a réalisé au point de vue théorique un grand progrès, puisqu'elle consacre le principe de la liberté de la navigation. Les bâtiments étrangers, s'ils observent les articles 15 et 22, peuvent naviguer sur le Rhin.

S'il est impossible aux bâtiments de mer ayant un grand tirant d'eau d'observer ces dispositions, si les bâtiments destinés à la navigation du fleuve en sont eux-mêmes gênés, il n'en est pas moins vrai que ces

(1) Pradier-Fodéré, *Droit intern.*, t. II, p. 288.

dispositions n'excluent pas les étrangers : « Le batelier muni de la patente pourra conduire tout bâtiment à voiles ou à vapeur à quelque Etat qu'il appartienne (art. 16). » Or, l'autorité territoriale ne peut refuser la patente au conducteur qui remplit les conditions du règlement.

La convention de Mannheim supprime les droits de bouée, de balisage (art. 3), les droits de relâche et d'échelle (art. 6) ; elle limite les droits d'entrée et de sortie à ceux payés par voie de terre (art. 6). L'article 7 proclame la liberté de transit sur le Rhin. Les articles suivants ont trait aux ports de débarquement et au régime des douanes : « Les formalités des douanes se règleront d'après la législation générale de l'Etat riverain, par la frontière duquel l'entrée, la sortie ou le transit auront lieu (art. 10).

La police, la surveillance et l'administration font l'objet des articles 29 et suivants : Les riverains devront s'entendre pour faire exécuter les travaux nécessaires.

Ils veilleront à ce que la navigation sur le Rhin ne soit entravée ni par des moulins, ni par des ponts ou autres ouvrages d'art établis sur le fleuve (art. 30).

Des tribunaux pour la navigation du Rhin seront établis ; l'article 34 fixe leur compétence. Appel de leur sentence pourra être fait devant la commission

centrale ou devant le tribunal supérieur du pays, dans lequel le jugement a été rendu (art. 34 et suiv.).

Des inspecteurs seront nommés pour examiner les obstacles à la navigation survenus sur le fleuve, visiter les chemins de halage. Ils auront en outre à examiner les plaintes qui leur seront soumises au sujet de la navigation du Rhin (art. 42).

La commission centrale est maintenue telle qu'elle est. Ses attributions consisteront à examiner les plaintes auxquelles donneront lieu l'application de la présente convention, ainsi que l'exécution des règlements concertés entre les gouvernements riverains, à délibérer sur les propositions des gouvernements riverains, à rendre des décisions dans le cas d'appel porté devant la commission contre les jugements rendus par les tribunaux de première instance pour la navigation du Rhin (art. 45). Ce sont des attributions purement consultatives.

Telles sont les règles qui, aujourd'hui encore, régissent la navigation sur le Rhin. Somme toute, la communauté rhénane promet beaucoup et donne fort peu.

La Commission centrale, composée exclusivement de membres des Etats riverains, a une tendance à restreindre encore cette liberté et à éloigner les étrangers.

Malgré tout, la convention de Mannheim, au point de vue théorique, est la consécration définitive de la liberté fluviale (1).

(1) Engelhardt, *Rev. de dr. int.*, tome II, p. 363.

CHAPITRE II

Le Danube.

Le Danube fut un des derniers fleuves à jouir des avantages proclamés par le congrès de Vienne. C'est en effet le traité de Paris, du 30 mars 1856, qui appliqua pour la première fois à ce fleuve les principes établis en 1815. M. Engelhardt (1) en a vu la raison dans l'exclusion de la Turquie du concert des nations européennes, à cette époque. Mais ce n'est certainement pas là l'unique cause, et la conduite de la Russie, qui voulait monopoliser, à son profit, la navigation et le commerce du grand fleuve, en a retardé beaucoup la règlementation (2).

Les traités conclus jusqu'en 1856 en sont une preuve évidente.

(1) Engelhardt, *Droit fluv. convent.*, p. 89.

(2) Caratheodory, *Droit int. concern. les gr. cours d'eau*, p. 125.

Le traité du 28 mai 1812, entre la Russie et la Turquie, stipule que la navigation sera commune aux deux nations. En 1829, le 14 septembre, le traité d'Andrinople reconnaissait la Russie exclusivement maîtresse de la navigation du fleuve. En effet, malgré les protestations de l'Angleterre, elle avait acquis la propriété de l'embouchure de la Soulina. C'est à ce moment qu'intervint l'Autriche, qui, jusqu'alors, n'avait exploité que la région supérieure du fleuve.

L'exploration du comte Zecheny, au-delà du passage dangereux des Portes de Fer, ayant démontré la possibilité de créer une communication continue jusqu'aux embouchures, une société de navigation, sous les auspices du gouvernement impérial, fut organisée, et un service régulier fonctionna depuis la capitale autrichienne jusqu'au Bas-Danube. Dès lors, l'Autriche avait un très grand intérêt à s'assurer une issue vers la mer Noire. Aussi, le cabinet de Vienne conclut-il avec la Russie, le 25 juillet 1840, un traité d'après lequel la liberté de naviguer fut accordée à tout le monde ; « elle ne pourra être entravée en aucune façon, ni soumise à un péage quelconque (1). » Ce principe, si peu respecté jusque-là, n'allait pas l'être davantage depuis sa proclamation. En 1851, une nouvelle convention, conclue entre

(1) De Martens, *Nouv. rec. général*, I, p. 209.

l'Autriche et la Bavière, et à laquelle adhéra le Wurtemberg, confirma le précédent traité.

SECTION PREMIÈRE

TRAITÉ DE PARIS.

Ce n'est que le *traité de Paris de 1856* qui mit fin aux entraves qui s'opposaient à l'ouverture de cette grande artère fluviale. C'est à l'opiniâtreté et à la persévérance du gouvernement français que l'on doit le triomphe des pricinpes de 1815 ; son argumentation se réduisit à cette seule observation : « si des doutes pouvaient exister sur l'esprit et la portée des maximes du congrès de Vienne, ils seraient dissipés par la disposition primitive et fondamentale du traité de 1814, qui porte que sur le Rhin et éventuellement sur tous les autres fleuves internationaux, la navigation sera libre, de façon qu'elle ne puisse être interdite à personne... »

Les dispositions suivantes furent insérées dans le traité de Paris : « Les principes établis par le congrès de Vienne, dit l'article 15, seront également appliqués au Danube et à ses embouchures.

« La navigation du Danube ne pourra être soumise

à aucune entrave, ni redevance qui ne serait pas expressément prévue... »

Le congrès de Paris, pour réaliser ces principes et assurer en fait la liberté du Danube, créait deux commissions. La première, composée des délégués de toutes les Puissances représentées au congrès et chargée de déterminer et faire exécuter les travaux nécessaires pour dégager les embouchures du Danube ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, afin de mettre cette partie du fleuve dans les meilleures conditions possibles de navigabilité (art. 16).

La deuxième, dite commission riveraine, composée des délégués des Etats riverains, devait être permanente ; ses attributions devaient consister à élaborer les règlements de navigation et de police fluviale, à faire disparaître les entraves qui s'opposaient encore à l'application sur le Danube des dispositions du traité de Vienne, à ordonner et faire exécuter les travaux nécessaires pour tout le parcours du fleuve et à veiller, après la dissolution de la commission européenne, au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer avoisinantes (art. 17). La commission européenne devait, en effet (art. 18), avoir terminé sa tâche au bout de deux ans, après lesquels la commission riveraine serait investie de tous ses pouvoirs.

En conséquence, les Puissances riveraines : Tur-

quie, Autriche, Bavière, Wurtemberg, signèrent le 7 novembre 1857 un acte général de navigation (1).

Cet acte proclame l'entière liberté du Danube (art. 1er); il abolit tous les privilèges exclusifs de navigation (art. 2); il consacre l'abolition de tous les droits forcés d'étape, de dépôt, de rompre charge et autres (art. 3). L'exercice de la navigation de la pleine mer, à chacun des ports du Danube et de chacun de ces ports à la pleine mer, sera libre pour tous les bâtiments de toutes les nations; mais l'exercice de la navigation fluviale proprement dite, entre les ports du fleuve sans entrer en pleine mer, sera réservée aux sujets qui jouiront entre eux d'une complète égalité (art. 5, 6, 8). Ainsi, c'est la grande navigation qui seule est ouverte à toutes les nations. Aussi, malgré des dispositions assez libérales : abolition des péages basés uniquement sur le fait de la navigation (art. 19); création d'entrepôts libres; simplification du système quarantenaire du Danube (art. 28 à 31); organisation d'un système de pilotage dans les passes difficiles (art. 33), la restriction de l'article 8 souleva de nombreuses et vives objections : à peine l'acte de 1857 fut-il signé que les puissances s'opposèrent à son exécution. Aussi malgré quelques modifications apportées en 1858 par la commission riveraine à l'article 8,

(1) De Clerq, tome VII, p. 288.

ne fut-il jamais appliqué par les puissances européennes : le cabotage accidentel avait été concédé aux bâtiments de mer.

SECTION II

ACTE DE GALATZ

Ainsi le manque d'entente empêchait la règlementation du Danube de devenir une réalité. Aussi les puissances signataires du traité de Paris décidèrent de confier à la commission européenne, dont les pouvoirs avait été prorogés pour sept ans, le soin de présenter dans le délai de six mois un nouveau projet de règlementation : Le 2 novembre 1865 fut signé à Galatz, entre les délégués de la France, de l'Angleterre, de l'Italie, de la Prusse, de la Russie et de la Turquie, un acte de navigation du Danube maritime (1).

Les articles 1 à 7 sont consacrés à des règles générales relativement à la commission européenne qui « restera chargée, à l'exclusion de toute ingérence quelconque, d'administrer au profit de la navi-

(1) De Clerq, IX, p. 377.

gation les ouvrages et établissements créés en exécution de l'article 16 du traité du 30 mars 1856 (art. 1er) ». « Elle arrêtera un règlement de navigation et de police qui régira la navigation aux embouchures du Danube (art. 7) ».

Le titre premier du règlement a trait à la police de la rade et du port de Soulina : le pilotage y est obligatoire (art. 13).

Le titre II s'occupe de la police du fleuve ; il fixe les règles pour le remorquage, le halage, la navigation pendant la nuit...

Le titre IV s'occupe du service de pilotage. Il établit une distinction entre le pilotage à l'embouchure du fleuve et le pilotage dans le cours du fleuve. A l'embouchure, le pilotage est obligatoire ; dans le cours du fleuve, il ne l'est pas toujours ; il l'est seulement pour les bâtiments de plus de 60 tonneaux. Enfin, le titre IV fixe les amendes.

A cet acte de navigation, se trouve annexé le tarif des droits de navigation.

A la conférence convoquée à Paris en 1866 (1), on s'occupa aussi du Danube. Le 28 mars, l'acte public de Galatz fut sanctionné. A la séance du 24 avril, M. Cowley, ministre plénipotentiaire anglais, appuyé

(1) De Clerq, t. IX, p. 493.

par M. Drouyn de Lhuys, délégué de la France, proposa de prolonger la durée des pouvoirs de la Commission européenne de cinq ans. Cette proposition fut acceptée. Le 28 mars, M. Cowley avait encore proposé d'étendre les pouvoirs de la Commission européenne jusqu'à Ibraïla, qui constitue le point où la navigation maritime se confond avec celle du fleuve.

« Les avantages, disait M. Cowley, seraient que tous les bâtiments destinés à la navigation en pleine mer, auraient à se conformer au même acte de navigation pendant tout le cours de leur voyage dans le fleuve, et non seulement pendant le temps que durera la Commission mais encore après sa dissolution, jusqu'à ce que la Commission riveraine aura rédigé un acte de navigation qui s'appliquera au Bas-Danube, ce que l'acte de 1859 ne fait pas. » Le 2 mai 1866, la France, l'Italie, la Prusse, et le 4 juin l'Autriche, adhèrent à cette proposition. Mais la Turquie repousse nettement ce projet.

Ainsi on s'occupait exclusivement du bas Danube ; sur le haut Danube et le Danube moyen, les règles antérieures à 1856 étaient maintenues. Aussi, le 13 mars 1871, fut signé à Londres, sur la proposition de la Russie, un traité relatif à la navigation du Danube. « La commission européenne est maintenue dans sa composition actuelle. La durée de cette commission est fixée pour une période ultérieure de

douze ans, à compter du 24 avril 1871, c'est-à-dire jusqu'au 24 avril 1883 (art. 4). »

« Les Etats riverains constitueront la commission riveraine d'après les conditions arrêtées entre eux (art. 5). » Les riverains du Danube aux Portes-de-Fer auront soin de la navigabilité du fleuve à cet endroit et, pour couvrir leurs dépenses, ils auront le droit de percevoir une taxe provisoire sur les navires de commerce de toutes les nations, jusqu'à complet recouvrement des fonds dépensés (art. 6).

SECTION III

CONGRÈS DE 1878.

Ce traité n'était pas définitif et nous devons le considérer comme « préliminaire de l'acte transaction-« nel qui a suivi la guerre turco-russe de 1877 et qui « fixe pour le présent le régime de la navigation danu-« bienne (1). »

Les dispositions relatives au Danube, consacrées par le Congrès de Berlin, sont très importantes, car elles constituent la base de la règlementation actuelle du fleuve.

(1) Engelhardt, *Hist. du droit fluv. conv.*, p. 93.

Le Congrès ouvrit ses séances le 13 juin 1878, sous la présidence du prince de Bismarck. Ce n'est que le 13 juillet que fut signé le traité (1) entre la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie. Aux termes de ce traité, la Roumanie devait désormais faire partie de la commission européenne (art. 53). Une année avant l'expiration de la commission européenne, les puissances se mettront d'accord sur la prolongation de ses pouvoirs ou sur les modifications qu'elles jugeraient nécessaires de lui apporter (art. 54). Les pouvoirs de la commission européenne sont étendus jusqu'à Galatz (art. 53), et de Galatz aux Portes-de-Fer; les règlements de navigation de police fluviale et de surveillance seront élaborés par la commission européenne, assistée de délégués des Etats riverains (art. 55). Enfin, les travaux destinés à faciliter la navigation aux Portes-de-Fer, sont confiés à l'Autriche (art. 57). Ainsi, le Danube se trouva divisé en trois tronçons : le haut Danube, comprenant la fraction en amont des Portes-de-Fer ; le Danube moyen, des Portes-de-Fer à Galatz; le bas Danube ou Danube maritime. C'était une dérogation aux principes de 1856, qui avaient pour but d'unifier le régime du Danube.

Dès le début de sa session du mois de mai 1880, la

(1) De Clerq, t. XII, p. 316.

Commission européenne fut saisie d'un avant-projet qui stipulait la création d'une commission mixte, à laquelle serait confiée l'exécution des règlements mentionnés dans l'article 55 du Traité de Berlin. Cette commission serait composée des délégués de la Roumanie, de la Serbie, de la Bulgarie et de l'Autriche-Hongrie ; ce dernier étant président perpétuel et ayant voix prépondérante en cas de partage.

Cet avant-projet, fort injuste au profit de l'Autriche, qui n'est même pas riveraine du fleuve en aval des Portes-de-Fer, consacrait des illégalités flagrantes.

En effet, l'acte de 1878 ne parlait nullement de commission mixte et donnait pour mission à la commission européenne l'élaboration des règlements de navigation : police fluviale, surveillance ; mais nullement l'exécution de ces règlements. Dès lors, toute organisation d'un système d'exécution était contraire à l'acte de 1878.

Cependant, dans la séance du 4 juillet, le Congrès avait déclaré « qu'il n'avait pas à se préoccuper des nombreux détails relatifs au régime projeté sur le Danube moyen, et l'un de ces détails concernait justement le système de surveillance et d'exécution des règlements destinés à ce parcours. Donc, la question de surveillance et d'exécution restait ouverte.

La commission siégeant à Galatz en fit l'objet de ses premières délibérations, et il était naturel qu'en

cela, elle s'inspirât de la règle invariablement observée sur tous les fleuves internationaux, règle qui veut que la communauté des Etats riverains soit représentée par une commission formée des délégués de ces Etats (1).

Mais, même à ce point de vue, la coopération et surtout la prépondérance donnée à l'Autriche serait irrégulière puisque les Portes-de-Fer sont en-dehors de ses limites.

Cet avant-projet souleva bien d'autres critiques. A un moment donné, on crut même toute entente impossible. La Roumanie tout en admettant la surveillance européenne, ne voulait pas entendre parler de la commission austro-riveraine. L'Allemagne voulait que la commission européenne eût à répondre en dernier ressort sur toutes les questions de principe qui, dans la commission mixte, n'auraient pas réuni l'unanimité. Le délégué anglais proposait que tout gouvernement européen eût le droit d'en appeler à la commission européenne, de toute décision quelle qu'elle fût, prise par la commission mixte. Enfin, le délégué français, M. Barrère, proposa d'adjoindre aux quatre membres de la commission mixte, un cinquième membre pris dans la commission européenne, et désigné pour six mois dans l'ordre alphabétique

(1) Engelhardt, *Revue de droit int.*, 1883, XIII, p. 7.

des puissances (1). « Ce roulement périodique avait pour but de conférer aux Etats intéressés un droit de représentation égal à celui de l'Autriche. Par l'adjonction d'un cinquième membre aux quatre délégués des Etats danubiens, il rendait inutile l'expédient d'une voix dirimante. Enfin, la présence d'un mandataire de la commission européenne au sein de la commission mixte, devait garantir la concordance des règlements appliqués, les uns à la région moyenne, les autres à la région inférieure du fleuve,

Cette motion française réunit toutes les voix. La Roumanie seule s'abstint et ne voulut pas signer; dès lors elle ne put pas être appliquée.

La Roumanie (séance du 20 juin 1882), admettait la création d'une commission dite de surveillance, à laquelle seraient annexés deux délégués de la commission européenne à l'exception du délégué roumain dont le gouvernement serait déjà représenté sur le Danube moyen. De cette façon, la commission se serait composée des mandataires de la Roumanie, de la Serbie, de la Bulgarie et l'Autriche, n'aurait eu que son tour de rôle au même titre que les autres Etats signataires du traité de 1878. Ces ouvertures trop tardives ne purent donner lieu à une délibération et la commission mixte n'a jamais pu se consti-

(1) Engelhardt, *Rev. droit int*, t. XV, p. 5.

tuer. Dès lors, chaque Etat riverain a continué à administrer sa propre section fluviale.

SECTION IV

CONFÉRENCE DE LONDRES (1883).

Les pouvoirs de la commission européenne expiraient en 1883 et en vertu de l'article cinquante-quatre du traité de 1878, les puissances devaient se mettre d'accord à ce moment sur la durée de la prolongation des pouvoirs de la commission et sur les modifications qu'on jugerait utiles d'apporter à ces pouvoirs. En conséquence, les plénipotentiaires des puissances se réunirent à Londres, en février 1883. Trois questions devaient faire l'objet de leurs délibérations : 1° L'extension des pouvoirs de la commission jusqu'à Braïla ; 2° la confirmation du règlement élaboré en vertu de l'article cinquante-cinq du traité de 1878 ; 3° la prolongation des pouvoirs de la commission.

Le 10 février 1883, sur la proposition de lord Granville, la Roumanie et la Serbie furent admises à la conférence avec voix consultative. « A la suite d'un échange de vues, et adoptant l'avis de la majorité, la

conférence décide qu'elle invitera la Roumanie et la Serbie à assister à ses séances, afin de les consulter et de les entendre... (1). »

Dans la séance du 20 février, le baron de Mohrenheim, plénipotentiaire russe, s'exprimait ainsi : « Le consentement que je donnerais de prime-abord à la prolongation des pouvoirs de la commission du Bas-Danube, ne pourrait être que provisoire et dépendrait des justes réclamations que j'ai à faire au nom de mon pays. »

Ainsi, au dernier moment, les réclamations russes venaient se joindre au débat, déjà fort compliqué. Le gouvernement russe voulait soustraire la Kilia au contrôle effectif de la commission européenne, pour la placer exclusivement sous l'autorité de la Russie. « Les embranchements et embouchures du bras de Kilia, qui traversent sur tout leur parcours le territoire de la Russie, et dont ainsi les deux rives lui appartiennent, rentrent sous l'autorité territoriale exclusive de la Russie (2). »

La conférence s'ajourna, et c'est le 24 février que furent discutées les prétentions de la Russie. On les

(1) De Clerq, *Protocole nº 2*, séance du 10 février 1883, t. XIV, p. 145.

(2) De Clerq, *Protocole nº 5*, séance du 20 février 1883, t. XIV, p. 163.

admit, mais avec certaines restrictions, et ainsi furent élaborés les articles 3, 4 et 5 du traité de Londres :

Art. 3. — « La Commission européenne n'exercera pas de contrôle effectif sur les parties de Kilia, dont les deux rives appartiennent aux riverains de ce bras. »

Art. 4. — « Pour la partie du bras de Kilia qui traversera à la fois le territoire russe et le territoire roumain, et afin d'assurer l'uniformité du régime dans le Bas-Danube, les règlements en vigueur dans le bras de Soulina seront appliqués sous la surveillance des délégués de Russie et de Roumanie à la Commission européenne. »

Art. 5. — « La Russie et la Roumanie donneront connaissance à la Commission européenne des plans des travaux à exécuter, dans le seul but de constater qu'ils ne portent nullement atteinte à l'état de navigabilité de la Soulina. »

« La Russie communiquera à la Commission le règlement des péages qu'elle voudrait établir, pour couvrir les frais des travaux entrepris par elle. » (Art. 5 et 6) (1).

(1) De Clerq, *Traités de France*, tome XIV, p. 180.

On étudia alors la question de la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne.

La permanence ne put obtenir la majorité et le projet présenté par M. Barrère, second plénipotentiaire de la France, fut adopté : « Les pouvoirs de la commission européenne, dont la juridiction s'étendra désormais jusqu'à Braila inclusivement, sont prolongés pour une période de vingt-un ans à partir du 24 avril 1883. A l'expiration de cette période les pouvoirs de la dite commission seront par tacite reconduction, renouvelés de trois ans en trois ans, sauf le cas où l'une des Hautes Parties contractantes notifierait un an avant l'expiration de l'une de ces périodes triennales, l'intention d'introduire des modifications dans sa constitution ou dans ses pouvoirs. » Ce projet a constitué les deux premiers articles du traité de Londres. Enfin, l'article 7 confirme le règlement de 1882, élaboré en vertu de l'article 55 du traité de 1878.

Dès lors, le Danube reste divisé en trois parties : le Danube maritime, qui s'étend désormais jusqu'à Braïla et dont une des embouchures, la Kilia, a été soustraite au domaine de la commission européenne, pour être placée sous l'autorité de la Russie et de la Roumanie.

Le Danube moyen de Braïla aux Portes de Fer, dont la surveillance est confiée à une commission mixte, chargée d'appliquer le règlement de navigation éla-

boré le 2 juin 1882 par la commission européenne du Danube, avec l'assistance des délégués de la Serbie et de la Bulgarie. Ce règlement est très libéral; il établit que la navigation continuera à être libre sur toute la partie du Danube comprise entre Braïla et les Portes de Fer; qu'aucun péage, basé uniquement sur le fait de la navigation, ne sera perçu sur le Danube (art. 1 et 2). » Les lignes douanières suivront partout la rive du fleuve, sans jamais le traverser, aussi bien sur les sections mixtes que sur celles dont les deux rives appartiennent au même Etat. Le transit sera absolument libre, sauf que sur les deux parties du fleuve dont les deux rives dépendent d'un seul et même gouvernement, les bâtiments sont soumis au plombage ou à la surveillance d'un agent douanier (art. 6 et 7). Le fleuve devient donc un domaine neutre, sur lequel le commerce jouit temporairement de la plupart des immunités inhérentes aux ports francs ou entrepôts libres.

La production des papiers de bord est seule demandée comme légitimation pour les bâtiments de mer; quant aux transports fluviaux, ils devront seulement être munis des documents délivrés par l'autorité dont ils relèvent et indiquant leur nom, leur nationalité, leur capacité (art. 8). En naviguant entre Braïla et les Portes de Fer, les navires sont affranchis de tout contrôle, ausssi longtemps qu'aucune épidémie

dûment constatée ne règnera, soit en amont des Portes de Fer, soit en aval de Braïla (art. 10).

Le titre II du règlement s'occupe de la police de la navigation.

Le titre III a trait à l'exécution et à la surveillance des règlements placés sous l'autorité d'une commission mixte dont nous nous sommes déjà occupé. Un inspecteur est créé (art. 100), chargé de veiller à la stricte observation des dispositions du règlement et aidé de sous-inspecteurs et de capitaines de port.

Le Haut Danube, en amont des Portes de Fer, reste encore réservé; l'Autriche-Hongrie a réussi à y conserver et même à y développer une organisation assez exclusive, basée sur des traités conclus avec ses co-riverains : la Bavière et le Wurtemberg.

Nous sommes loin du régime uniforme auquel les courants internationaux devaient être soumis d'après les principes du Traité de Paris. Au lieu d'une « association riveraine unique, appelée à traiter les eaux communes comme un domaine indivis soumis sur toute son étendue à un système administratif uniforme (1) », nous trouvons trois systèmes distincts : commission européenne, commission mixte, traités

(1) Engelhardt, *Discussion des derniers actes convent. relatifs au régime des fl. int.* (*Rev. droit int.*, tome XIII, 1881, p. 187).

particuliers. Ce morcellement est dû, comme le dit fort bien M. de Martens, dans une lettre au secrétaire général de l'Institut de Droit international, à l'intérêt politique. »

« Le Congrès de Vienne, en proclamant la liberté « de navigation sur les fleuves internationaux, avait « en vue exclusivement les intérêts du commerce et « de l'industrie... Dès 1856, pour le Danube, les intérêts ou les aspirations politiques ont remplacé les « intérêts commerciaux, qui dans le principe avaient « provoqué les mesures internationales prises d'un « commun accord par les puissances intéressées à la « liberté de la navigation fluviale (1). »

Nous devons cependant reconnaître que si la communauté Danubienne ménage une part restreinte à la navigation étrangère, ce qu'elle donne est gratuit et correspond à un profit immédiat et certain, tandis que la communauté rhénane donne beaucoup mais à de telles conditions qu'on ne peut pas en profiter.

(1) *Revue droit int. public,* 1883, t. XV, p. 626.

CHAPITRE III

L'Escaut.

La liberté de navigation de l'Escaut fut proclamée par la délibération du conseil exécutif provisoire du 16 novembre 1792.

L'article trois séparé et secret, du traité de paix signé à Paris le 30 mai 1814, est ainsi conçu : « La liberté de navigation sur l'Escaut sera établie sur le même principe qui a réglé la navigation du Rhin. » Autrement dit, la navigation sur l'Escaut ne sera interdite à personne. — Ce principe est confirmé par le règlement du 24 mars 1815 concernant la libre navigation des rivières dans son article premier (1), des articles concernant la libre navigation du Necker, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut :

(1) De Clerq, II, 472.

« La liberté de navigation telle qu'elle a été déterminée pour le Rhin, est étendue au Necker... et à l'Escaut, du point où chacune de ces rivières devient navigable jusqu'à leur embouchure. » L'article sept du même règlement édicte : « que tout ce qui aurait besoin d'être stipulé ultérieurement, outre la liberté de navigation, qui est formulée dans l'article précédent, sera définitivement réglé de la manière la plus favorable au commerce et à la navigation. »

Ainsi la liberté de la navigation, était admise en en principe, et en fait, l'Escaut demeura ouvert à toutes les nations jusqu'au moment où le roi Guillaume, après la séparation de la Belgique et de la Hollande prononça la clôture de l'embouchure de l'Escaut. Cette mesure souleva de vives protestations et le traité conclu à Londres, le 15 novembre 1831, entre la France, la Belgique, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie pour la constitution du royaume de Belgique, décida (art. 9) (1) d'appliquer les dispositions des articles 108 à 117 de l'acte général du congrès de Vienne à l'Escaut. La Hollande ne voulut pas accepter ces conditions et maintint un droit fixe assez élevé aux embouchures du fleuve.

Ce n'est qu'en 1839 que fut signé entre la Hollande et les cinq grandes puissances un traité qui consacre

(1) De Clerq, tome IV, p. 150.

la séparation de la Belgique et de la Hollande, et applique d'une façon latérale les principes de 1815 : (art. 9, § 1, 2 et 3) (1). Les dispositions du congrès de Vienne seront appliquées à l'Escaut, qui, sous le rapport du pilotage et du balisage, sera soumis à une surveillance commune, exercée par des commissaires nommés à cet effet. Des droits de pilotage modérés seront établis et ces droits « seront les mêmes pour les navires de toutes les nations ». Le droit de navigation est donc reconnu d'une façon formelle aux pavillons étrangers. Cependant le § 3 de l'article 9, laisse subsister au profit de la Hollande, un droit de un florin cinquante cents, par tonneau sur la navigation de l'Escaut et de ses embouchures.

Cette taxe constituait pour la navigation une entrave sérieuse et la Belgique, craignant que ses relations commerciales n'en souffrissent, la prit spontanément à sa charge. Cela évidemment entraîna pour le Trésor belge des conséquences très onéreuses, aussi le gouvernement belge proposa-t-il le rachat de ce péage. Le traité conclu à la Haye, le 12 mai 1863, entre la Belgique et les Pays-Bas, fixe les conditions de ce rachat. « Sa Majesté le roi des Pays-Bas renonce à jamais, moyennant une somme de 17,141,640 florins des Pays-Bas, au droit perçu sur la navigation

(1) De Clerq, tome IV, p. 474.

de l'Escaut et de ses embouchures, en vertu du § 3 de l'article 9 du traité de 1839 (art. 1er) (1). » Cette somme a été répartie entre les diverses puissances par le traité conclu à Bruxelles, le 16 juillet 1863 (art. 4) (2). La Belgique a pris à sa charge un tiers du capital ; les deux autres tiers ont été répartis entre les autres Etats, dans la proportion de leur navigation sur l'Escaut.

Nous devons faire observer, en terminant, que l'application des principes du Congrès de Vienne est établie sur des bases beaucoup plus libérales sur ce fleuve que sur le Rhin et le Danube, puisque tous les navires de toutes les nations peuvent y naviguer librement.

(1) De Clerq, tome VIII, p. 606.
(2) De Clerq, tome VIII, p. 604.

CHAPITRE IV

L'Elbe.

Conformément au traité signé à Vienne le 18 mai 1815, les Etats riverains de l'Elbe nommèrent des plénipotentiaires chargés d'élaborer un acte de navigation. Ils se réunirent à Dresde où, après quarante-quatre séances, ils signèrent le 23 juin 1821 (1), un acte de navigation peu conforme aux principes libéraux qui devaient lui servir de base.

En effet, dès la deuxième séance de la commission, le 18 juin 1819, l'Autriche présente à la conférence la déclaration suivante : la pensée des hautes parties contractantes paraît avoir été de reconnaître aux seuls sujets riverains le droit à la libre navigation et

(1) De Martens, *Nouv. recueil*, V, p. 714.

non d'étendre aux non riverains cet avantage, parce qu'il n'y aurait pas réciprocité. »

La commission, se rangeant en cela à l'avis de la France, n'a pas voulu défendre expressément la navigation aux non riverains; mais elle admit les étrangers sur l'Elbe à des conditions de domicile, et de patente qui rendaient impossible en fait la navigation.

Ces restrictions apportaient de graves entraves au commerce universel et en particulier aux intérêts commerciaux de la ville libre de Hambourg.

Cette dernière, avec l'appui du Hanovre et du Mecklembourg, réussit à faire signer l'acte additionnel du 14 avril 1844, qui a atténué dans une large mesure l'esprit restrictif de l'acte de navigation de 1821. Le droit à la grande navigation était reconnu à tout le monde, « le transport des personnes et des marchandises de la mer du Nord, à tous les ports de l'Elbe et *vice versa*, est permis aux navires de toutes les nations (art. 2).

Une distinction est établie entre la grande navigation et la navigation intérieure, de port à port, qui est réservée aux seuls Etats riverains, et de plus l'article 3 restreint cette navigation et réserve à chaque Etat riverain l'exercice de la navigation dans les limites de son territoire.

Malgré tout, cet acte a réglé sur une base moins

étroite la navigation de l'Elbe ; mais il n'a pas affranchi le commerce maritime du péage onéreux, qui de temps immémorial se percevait au profit du Hanovre et connu sous la dénomination de péage de stade ou de Brunnshausen (1).

Ce péage a subsisté jusqu'en 1861 : Le 22 juin, fut signé entre le Hanovre d'une part et d'autre part la France, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Danemark, l'Espagne la Grande-Bretagne, le duché de Mecklembourg-Schwerin, les Pays-Bas, le Portugal, la France, la Russie, la Suède, la Norwège, les villes libres et hanséatiques de Lübeck, Brême et Hambourg, un traité relatif à l'abolition du droit de stade (2). Article premier : « Le roi de Hanovre prend l'engagement d'abolir complètement et à jamais le droit jusqu'ici prélevé sur les cargaisons des navires qui en montant l'Elbe venaient passer à l'embouchure de la rivière dite Schwinge, droit désigné sous le nom de péage de stade ou de Brunnshausen. »

L'indemnité est fixée par l'article 4, à 2,857,338 thalers allemands.

Le roi de Hanovre s'est réservé expressément le droit de régler par conventions particulières le trai-

(1) Pradier-Fodéré, tome II, p, 294.

(2) De Clerq, tome VIII, p. 288.

tement douanier et fiscal des puissances qui n'ont pas signé le traité.

Dès lors, la liberté de navigation sur l'Elbe était un fait acquis. Mais, en 1880, l'Autriche et la Prusse signalent (7 mars) un projet de convention qui entravait le trafic international. Ce projet fut l'objet de nombreuses protestations au sein du Reichstag, à Berlin. Il consistait dans la création d'une douane transversale à Cuxhaven, à l'embouchure même du fleuve. Or, le congrès de Vienne avait posé, en cette matière, des règles absolues : « Les lignes douanières suivront partout les rives du fleuve, sans jamais le traverser. » C'est ainsi qu'en 1860, une machine de provenance autrichienne, destinée à un bateau à vapeur saxon naviguant sur l'Elbe, a été transportée à destination et utilisée sans acquitter un seul droit de douane (1).

Le projet de 1880 assimilait les transports fluviaux aux transports terrestres, et, dès lors, en tant que « voie conventionnelle », l'Elbe perdait son caractère d'exterritorialité, « aùslaudqualitat », que lui avait accordé l'article 115 du traité de 1815 (2). Il s'ensuivait que tout navire devait se présenter à la

(1) Engelhardt, *R. droit int. p.*, 1881, tome XIII, p. 191.
(2) *Ibid.*, p. 192.

douane chaque fois qu'il longerait ou franchirait la frontière d'un territoire douanier.

Ainsi, la législation fluviale sur l'Elbe, après que le projet de 1880 eût été converti en loi, suivit une marche rétrograde, au lieu de devenir libérale comme sur l'Escaut ou le Rhin.

DEUXIÈME PARTIE

Fleuves extra-européens.

CHAPITRE PREMIER

AMÉRIQUE

Nous avons vu, à propos du Mississipi, que c'est en Amérique que se développa d'abord l'idée d'une véritable communauté fluviale.

Nous verrons, dans l'étude particulière de chacun des fleuves américains, que le droit fluvial a continué à se développer et a fait de très grands et réels progrès.

SECTION PREMIÈRE

Le Saint-Laurent et le Rio-Grande.

Après le Mississipi, ce fut le Saint-Laurent qui conquit le premier son émancipation. Le Saint-Laurent traverse les territoires anglais et américains, dont la position semble être sensiblement la même que celle des Espagnols et des Américains sur le Mississipi.

En effet, les grands lacs d'où sort le fleuve sont communs à l'Angleterre et aux Etats-Unis, tandis que l'embouchure est tout entière sous la domination anglaise.

Les Etats-Unis, possesseurs des grands lacs et du Saint-Laurent, réclamaient la libre navigation du fleuve comme débouché maritime, fondant leurs prétentions sur la nécessité et le droit naturel. L'Angleterre s'opposait à cette réclamation.

Le traité de 1793, qui avait affranchi le Mississipi, offrait au gouvernement américain un argument de plus. « Et, d'ailleurs, disait celui-ci, depuis les actes solennels de Vienne, auxquels vous avez été partie, la navigation fluviale internationale est définitivement affranchie. Pourquoi nous refuser l'application

de ces nouveaux principes qui, du reste, ne peuvent être préjudiciables à l'Angleterre? »

Le gouvernement anglais répondit qu'en matière de liberté fluviale, tout était affaire de convention. Si la navigation était libre sur le Mississipi, c'était parce que les Etats riverains de ce fleuve avaient jugé utile de conclure entre eux un accord ; quant au Congrès de Vienne, il n'était que le résultat d'un consentement mutuel fondé sur les intérêts des divers Etats riverains d'un fleuve.

Somme toute, ce que demandaient les Etats-Unis était un droit identique à celui que la Grande-Bretagne avait revendiqué sur le Mississipi. Bien plus, alors que l'Angleterre ne possédait qu'une petite partie du territoire à la source du fleuve, les Etats-Unis, eux, étaient possesseurs d'une immense étendue du territoire baigné par le Saint-Laurent.

L'Angleterre, contrairement à l'équité, résista longtemps aux réclamations des Etats-Unis.

Enfin, un traité conclu à Washington, le 5 juin 1854, mit fin à cette controverse. Par l'article 4 (1) de ce traité, le Saint-Laurent fut ouvert à la navigation des Etats-Unis. De leur côté, les autorités fédérales s'engagèrent à assurer, dans la mesure de leurs moyens, aux citoyens anglais, le même usage et les mêmes

(1) De Martens, *Recueil manuel*, t. VII, p. 338.

avantages qu'aux sujets américains sur les eaux des Etats-Unis. De plus, l'Angleterre se réserva le droit de dénoncer cet article, en notifiant, au préalable, sa détermination au gouvernement des Etats-Unis.

Un autre fleuve important de l'Amérique du Nord intéressant à étudier, au point de vue conventionnel, est le Rio-Grande del Norte, qui sépare le Mexique des Etats-Unis.

Le 2 février 1847, les deux Etats avaient signé le traité de Guadeloupe-Hidalgo (1), qui fixait la frontière entre les deux pays. Le Rio-Grande, sur la plus grande partie de son parcours, servait de limite. La navigation y fut déclarée libre pour les sujets des deux parties contractantes ; on décida, en outre, que, pour effectuer, sur le parcours du Rio-Grande, des travaux pouvant entraver la navigation, il faudrait le consentement des deux pays ; aucun droit ne devait exister sur les navires ou les marchandises ; enfin, si, plus tard, on avait besoin de fixer une taxe pour couvrir les frais d'entretien ou les travaux accomplis dans l'intérêt de la navigation, les deux Etats devraient se mettre d'accord.

En 1853, la ligne frontière fut modifiée ; elle fut reculée vers le sud, par la cession aux Etats-Unis du territoire d'Arizona et d'une partie de la Sonora. Dès

(1) De Martens, *Recueil*, tome VI, p. 201.

lors, le cours supérieur du Rio-Grande fut tout entier sous la souveraineté des Etats-Unis. Le 30 décembre 1853 (1), le traité de Washington confirma celui de 1847, en maintenant la liberté de navigation sur le fleuve dans la partie commune aux deux Etats.

Il y a là une anomalie à signaler : le traité de 1853 s'est écarté des termes du traité de Vienne, dont les principes, reconnus comme base du droit fluvial international, stipulent que la navigation dans tout le cours des rivières qui séparent ou traversent divers Etats, du point où chacune de ces rivières devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre. Or, les Etats-Unis ont conservé sur la partie supérieure du Rio-Grande les mêmes droits que sur leurs fleuves nationaux.

Le droit fluvial avait encore des progrès à faire pour atteindre à la liberté complète, que nous allons trouver sur le Rio de la Plata et l'Amazone.

SECTION II

Le Rio de la Plata.

Si la liberté de la navigation fluviale est d'une importance capitale pour les nations européennes et

(1) De Martens, *Nouv. recueil*, tome I, p. 1.

celles de l'Amérique du Nord, elle offre un intérêt vital, elle est une condition d'existence pour certains Etats de l'Amérique du Sud. Là, en effet, où des montagnes presque inaccessibles, d'immenses forêts impénétrables, séparent et isolent les Etats; où les cours d'eau sont les principales, presque les seules voies de communication, l'importance de la liberté fluviale est surtout sensible (1).

Le Brésil, le Paraguay, n'ont d'autre issue vers la mer que le Rio de la Plata. Leur fermer la navigation, c'est leur empêcher toute communication et tout commerce. Cependant, la République Argentine, se basant sur un traité conclu, le 2 février 1865, entre la République Argentine et la Grande-Bretagne, prétendait interdire l'accès de ce fleuve aux riverains supérieurs.

Le Paraguay, sans issue propre et directe à l'intérieur, grâce aux efforts de son président, le célèbre Francia, se suffisait à lui-même industriellement et commercialement. Mais c'était une indépendance stérile.

La France et l'Angleterre comprenaient fort bien l'importance de la libre navigation du fleuve et cherchaient à l'obtenir.

Ce n'est qu'en 1851 que le traité de Rio-de-Janeiro,

(1) Elisée Reclus, t. XVIII.

signé le 13 octobre, entre le Brésil et la République Argentine, consacra le principe de la liberté de la navigation. La navigation du Rio de la Plata et de ses affluents est commune aux parties contractantes, dit l'article 14, et l'article 15 invite les autres riverains du fleuve et de ses affluents à convenir d'un arrangement semblable, afin de rendre tout à fait libre la navigation.

Ces dispositions entraient fort bien dans les vues de la France et de l'Angleterre, qui, avec les Etats-Unis et la République Argentine, signèrent, le 10 juillet 1853 (1), un traité qui proclama la liberté de la navigation sur la partie du fleuve, formée par le Parana et l'Uruguay, appartenant à la République Argentine (art. 1er).

Pour garantir l'exécution de ce principe, l'article 5 stipule que l'îlot de Martin-Garcia, situé à l'embouchure du fleuve, ne pourra être en la possession d'aucun Etat qui n'aura pas adhéré au principe de libre navigation, et que, même en cas de guerre, la navigation restera libre pour la marine marchande de toutes les nations, à condition de n'avoir pas à bord des munitions, armes ou tout autre approvisionnement de guerre (art. 6). Enfin, ce traité ouvrait la voie à l'unification du régime du fleuve, en stipulant

(1) De Clerq, *Recueil des traités*, tome VI, p. 377.

(art. 7) que les autres Etats riverains pourraient accéder au présent traité, pour le cas où ils seraient disposés à en appliquer les mêmes principes à leurs sections fluviales respectives.

En effet, le 10 octobre 1853 (1), l'Uruguay accordait la liberté de navigation sur la section du fleuve lui appartenant et le 26 avril 1855, le Paraguay et le Brésil s'accordaient les mêmes concessions, déjà faites aux puissances européennes.

Ces principes reconnus demeurèrent définitivement acquis et une convention du 20 novembre 1857, conclue entre la République Argentine et le Brésil, admit toutes les nations à naviguer sur le Rio de la Plata ou ses affluents, jusqu'aux ports intérieurs ouverts ou à ouvrir par les Etats riverains.

Sans doute, cet acte admet toutes les nations, mais il faut reconnaître qu'il n'existe pas une égalité parfaite entre les riverains et les non riverains ; ceux-ci, en effet, ne peuvent pas de plein droit naviguer sur les affluents du fleuve, ni faire le cabotage d'un port à l'autre d'un même Etat. Cette restriction s'explique : le Brésil, en effet, s'il contribue plus que tout autre Etat à l'ouverture des voies navigables de la République Argentine, voulait obtenir cette liberté pour

(1) De Clerq, tome II, p. 200.

les seules nations riveraines et il n'a pas dissimulé sa malveillance contre les traités de 1853.

Le 4 février 1859 (1), le Paraguay ouvrit aux sujets des Etats-Unis la navigation sur la section du fleuve qui le traverse.

Enfin, par un décret du 7 décembre 1886, le Brésil affranchit le Rio de la Plata et les cours d'eau tributaires du fleuve.

Dès ce moment, le régime de navigation du Rio de la Plata a reposé sur des bases uniformes et libérales.

SECTION III

L'Amazone.

L'Amazone appartient sur presque tout son parcours au Brésil ; mais ses affluents traversent presque tous les autres Etats de l'Amérique du Sud. Le Brésil reconnaissait les droits de ces Etats mais, tout en les limitant, et ne voulait pas reconnaître ceux de l'Europe.

C'est ainsi qu'une convention de commerce et de

(1) De Martens, *Rec.*, tome IV, p. 259).

navigation fluviale, conclue le 23 octobre 1851 entre le Pérou et le Brésil, stipulait que la navigation sur l'Amazone ou ses affluents, depuis son embouchure jusqu'au littoral du Pérou, devait appartenir exclusivement aux Etats riverains respectifs (1). Les gouvernements européens et celui des Etats-Unis protestèrent vivement contre cette prétention du Brésil, et les Etats-Unis pensèrent un moment à forcer l'entrée de l'Amazone. En attendant, le gouvernement de Washington, par une note de M. Perey au cabinet de Rio de Janeiro, proposait au gouvernement brésilien, dans son propre intérêt, de supprimer toutes les restrictions relatives à la navigation de l'Amazone, et spécialement celles relatives « au passage des navires des Etats-Unis en communication avec les territoires du Pérou, de la Bolivie, par ce fleuve et ses tributaires (2) ».

Un décret péruvien, du 15 avril 1853 ouvrit au Brésil la navigation du fleuve sur le territoire du Pérou jusqu'à Nanta et l'article 2 du même décret disposait que les citoyens et sujets des autres nations, qui ont conclu des traités avec le Pérou, en vertu desquels ils peuvent jouir des droits de la nation la plus favo-

(1) De Martens, *Recueil man.*, t. VI, p. 640.

(2) Caratheodory, *Droit internat. concernant les grands cours d'eau*, p. 150.

risée ou auxquels sont communicables les mêmes droits quant au commerce et à la navigation conformément aux dits traités, pourront, dans le cas où ils auront obtenu l'entrée dans les eaux de l'Amazone, jouir sur le littoral du Pérou des mêmes droits que ceux accordés aux vaisseaux et sujets brésiliens par l'article antérieur (1).

Cet article donna lieu à une controverse entre le ministre plénipotentiaire des États-Unis à Lima, M. Clay, et le ministre des relations intérieures du Pérou.

M. Clay, dans une note du 31 décembre 1853, demandait les mêmes avantages accordés au Brésil, c'est-à-dire le droit de navigation sur le fleuve de l'Amazone, dans l'intérieur du territoire péruvien. Il fondait sa demande sur le traité de 1851, conclu entre le Pérou et les Etats-Unis. Mais on lui répondit que le traité de 1851 n'accordait aux vaisseaux de l'Union que le droit de faire le commerce sur les côtes et non dans l'intérieur des rivières. Quant aux droits accordés au Brésil, ils reposaient sur des concessions réciproques.

M. Clay allégua que le traité de 1851 avait été conclu sur des bases plus libérales : « Le mot navigation y a un sens tout à fait général et s'applique aussi

(1) Pradier-Fodéré, *Droit int.*, tome II.

bien à la navigation sur les rivières qu'à la navigation maritime. Du reste, dit-il, les Etats-Unis, dans le traité de 1851, accordent au Pérou le droit de commercer avec tous les ports, sans établir une distinction entre les ports fluviaux et les ports maritimes. »

Les États-Unis, pas plus qu'avec le Brésil, n'obtinrent gain de cause.

Depuis, le Brésil, le Pérou, la Bolivie et l'Équateur, ont adopté des principes très libéraux.

En 1853, l'Equateur, par un décret, a proclamé l'entière liberté de navigation sur tous les fleuves de son territoire sans exception. Le Pérou a admis les prétentions des Etats-Unis qu'il lui avait contestées et a conclu des conventions analogues avec les autres nations : avec la France, il a signé le traité du 9 mars 1861, qui ouvre à la marine française toutes les rivières du Pérou (art. 2). « Les Français au Pérou et les Péruviens en France pourront réciproquement et en toute liberté entrer avec leurs navires et cargaisons comme les nationaux eux-mêmes dans tous les lieux, ports et rivières, qui sont actuellement ou qui seront plus tard ouverts au commerce étranger et général (1). » Avec la République Argentine, le Pérou signa un traité de navigation en 1875 : « liberté réciproque de navigation, de commerce, sans

(1) De Clerq, *Recueil, Traités*, t. VIII, p. 201.

être soumis à d'autres impôts que ceux qui pèsent sur les naturels (art. 6) (1). » Les deux nations s'obligent à ne pas accorder à d'autres de plus grands avantages et de plus grandes franchises de commerce sans les étendre à elles-mêmes (art. 18). Enfin, le Brésil, par le décret du 31 juillet 1867, ouvrit la navigation de l'Amazone et de ses affluents à toutes les nations.

Ainsi, en Amérique, le droit fluvial international était soumis à un régime de liberté complète.

(1) *Annuaire de droit intern.*, ann. 1886, p. 321.

CHAPITRE II

AFRIQUE

Conférence de Berlin.

SECTION PREMIÈRE

Le Congo.

L'acte de la conférence de Berlin doit figurer en tête des documents diplomatiques qui déterminent la condition politique de l'Afrique contemporaine.

Convaincus que dans leur mouvement irrésistible d'expansion les nations européennes avaient besoin du continent africain, comme lui-même avait besoin

d'elles, les promoteurs de cette conférence ont conçu l'un des plus remarquables desseins politiques de ce siècle : ils ont voulu que la région moyenne de cet immense continent, comprise entre le massif soudanien et la péninsule australe, devînt l'apanage commun des peuples colonisateurs, aplanissant les voies à tous les progrès, supprimant autant que possible toute chance de recul (1).

Sous le rapport de la navigation internationale, cet acte est l'expression définitive de la pensée contemporaine.

Dès 1876, fut fondée, sous le patronage du roi des Belges, Léopold II, l'association internationale africaine, qui fixa l'attention par des expéditions nombreuses. En 1877, le retour de Stanley donna le signal de la fondation de l'œuvre du Congo (2). Mais des rivalités nombreuses ne tardèrent pas à se produire. Le Portugal, en vertu de la découverte par un de ses navigateurs Diégo Cam, en 1484, de l'embouchure du Congo, voulut s'arroger la souveraineté de tout le territoire arrosé par le fleuve et par ses affluents. — Or, les droits fondés sur la découverte d'un territoire sont imparfaits si l'occupation ne suit pas. Non seule-

(1) Banning, *Partage de l'Afrique*, ch. II.

(2) De Martens, *Conférence du Congo à Berlin* (*Rev. droit int.*, 1886, t. XVIII).

ment le Portugal n'a pas fait acte d'occupation sur les deux rives du fleuve (1), mais encore il était impuissant à faire respecter ses droits dans les parages qu'avait découverts Diego Cam, c'est-à-dire l'embouchure du fleuve, et l'Angleterre dut elle-même punir un acte de piraterie commis par les indigènes dans le voisinage de Banana.

En 1881, Stanley, au cours de son voyage d'exploration, apprit que M. de Brazza avait conclu avec le chef Makoko une convention qui lui cédait au nord du lac Stanley Pool une partie de la rive pour l'établissement d'une station française. Or, Makoko avait vendu le même territoire à l'association africaine. M. de Brazza soutint sa nouvelle position et Stanley, traversant le lac établit une nouvelle station « Léopoldville » sur la rive sud. Ainsi fut aplani le différend franco-congolais.

Mais, le 26 février 1884, l'Angleterre et le Portugal signaient à Londres un traité qui stipulait l'exercice au profit de deux parties contractantes d'un droit de police et de contrôle sur le cours inférieur du fleuve.

Le gouvernement français saisit immédiatement le Portugal des réserves formelles, que lui imposait cet arrangement, en déclarant qu'il entendait maintenir

(1) Sir Travers-Twis, *Libre navigation du Congo (Rev. de droit int.*, XV, 1883).

intactes pour ses nationaux les franchises que leur assurait le traité conclu au Bardo, le 30 janvier 1786 (1), par lequel le gouvernement français s'engageait à ne pas combattre les prétentions du cabinet de Lisbonne sur la région du Congo maritime, à condition que le Portugal n'apporterait dans ces parages aucune entrave à la liberté commerciale.

D'autres puissances, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Espagne et les Pays-Bas se montrèrent fort préoccupées par l'éventualité des mesures fiscales et administratives prévues par le traité anglo-portugais.

L'Allemagne, en particulier, exprima le désir de se concerter à ce sujet avec la France et de s'associer à ses résistances, contre une politique d'exclusivisme colonial, aussi peu dissimulée (2). Un échange de vues s'ensuivit entre Berlin et Paris, sur les conditions d'un accord auquel tous les Etats intéressés dans le trafic africain pourraient être appelés à concourir.

Cet accord s'établit sur les bases suivantes (3) : application du régime de liberté commerciale aux territoires compris dans le bassin du Congo, extension à la navigation de ce fleuve ainsi qu'à celle du Niger

(1) De Martens, *Recueil*, tome IV.

(2) *Documents diplomatiques*, 1885. Rapport de M. Engelhardt.

(3) *Id.*

des lois générales édictées par l'acte final du congrès de Vienne de 1815.

Dès lors, le Portugal proposa de déférer à une conférence internationale l'examen de ces questions relatives au Congo, et l'Angleterre se déclara prête à participer au règlement international de ces questions.

Une conférence fut convoquée à cet effet à Berlin. Les six grandes puissances de l'Europe, sept autres Etats maritimes et les Etats-Unis d'Amérique y prirent part. Elle s'ouvrit le 15 novembre 1884, sous la présidence du prince Herbert de Bismarck (1).

Le premier point du programme de la conférence de Berlin concernait la liberté commerciale; elle fut reconnue pleine et entière dans la région équatoriale.

Le principe de la liberté de la navigation se combinait essentiellement à la liberté commerciale.

Le gouvernement allemand s'était obligeamment chargé de l'élaboration d'un règlement « qui déterminait le régime administratif et financier de la navigation internationale sur le Congo-Niger (2) », et il avait confié cette tâche à son troisième plénipotentiaire, le conseiller intime de la légation, M. de Kusserow.

De son côté, le gouvernement français avait, en

(1) De Clerq, *Recueil de traités*, tome XIV.

(2) Engelhardt, *Revue de droit int.*, tome XVIII, p. 96.

quatre paragraphes, défini les principes qui devaient régir la navigation fluviale.

On décida que ces deux projets joints à un avant-projet que M. Engelhardt, délégué spécial-adjoint au plénipotentiaire, avait spontanément rédigé à Paris, seraient fondus en un seul et présentés dans leur libellé définitif, comme le résultat de la collaboration des deux puissances signataires des préliminaires de Berlin.

Ce travail fut fini et communiqué à la Commission le 25 novembre. Le 2 décembre, la Commission ayant pris connaissance du double acte franco-allemand en confia la délibération préalable à un Comité de cinq membres représentant dans l'ordre alphabétique : l'Allemagne, M. de Kusserow; la Belgique, baron Lambremont; la France, M. Engelhardt; l'Angleterre, Sir Crowe; le Portugal, M. Caldeiro, auxquels on enjoignit deux membres, M. Travers-Twis et M. Banning. Ainsi fut élaboré et voté l'acte de navigation du Congo (1).

Il fut décidé que « la navigation du Congo, sans exception d'aucun des embranchements ni issues du fleuve, est et demeurera libre pour tous les marchands; dans l'exercice de cette navigation, les sujets et les pavillons de toutes les nations seront traités

(1) De Clerq, *Recueil de traités*, tome XIV, p. 468.

sous tous les rapports sur le pied d'une parfaite égalité, tant pour la navigation directe de la pleine mer vers les ports intérieurs du Congo et *vice versa*, que pour le grand et le petit cabotage ainsi, que pour la batellerie sur le parcours du fleuve », article 13 (1).

L'article 14 énumère les droits et taxes qui seront perçus : « 1° taxes de port pour l'usage effectif de certains établissements locaux, tels que magasins, quais; 2° droits de pilotage sur les sections fluviales où il paraîtrait nécessaire de créer des stations de pilotes brévetés. Le tarif de ces droits sera fixe et proportionné au service rendu; 3° des droits destinés à couvrir les dépenses techniques et administratives faites dans l'intérêt général de la navigation, y compris les droits de phare, fanal, balisage. »

Les navires ne seront soumis à aucun autre droit ni taxe.

L'article 15 étend le même régime à tous les affluents du Congo.

Les articles 17, 18, 19 et 20 sont consacrés à l'établissement d'une Commission internationale et à ses attributions.

« Il est institué une Commission internationale chargée d'assurer l'exécution des dispositions du présent acte de navigation. Chaque puissance signa-

(1) Banning, *Partage de l'Afrique.*

taire de l'acte pourra se faire représenter par un délégué, directement rétribué par son gouvernement (art. 17). »

Article 19 : « Elle élaborera immédiatement des règlements de navigation, de police fluviale, de pilotage et de quarantaine. Ces règlements ainsi que les tarifs à établir par la Commission, avant d'être mis en vigueur, seront soumis à l'approbation des puissances représentées dans la Commission. »

Article 20 : « Cette Commission aura, notamment, dans ses attributions : 1° la désignation des travaux propres à assurer la navigabilité du Congo, selon les besoins du commerce international. Là où aucune puissance n'exercera de droits de souveraineté, elle les exécutera elle-même; sur les sections du fleuve occupées par une puissance souveraine, elles les exécutera de concert avec l'autorité riveraine. 2° la fixation du tarif de pilotage et celle du tarif général des droits de navigation; 3° l'administration des revenus provenant des droits de pilotage et de navigation; 4° la surveillance de l'établisssement quarantenaire; 5° la nomination des agents dépendant du service général de la navigation et celle de ses propres employés. »

Article 21 : « Elle pourra recourir, au besoin aux bâtiments de guerre.

« Pour subvenir aux dépenses techniques et admi-

nistratives, la Commission internationale pourra négocier elle-même des emprunts, exclusivement gagés sur ses revenus (art. 23). »

Enfin, l'article 25 proclame la liberté du trafic, même en temps de guerre. Par voie d'amendement, sur l'initiative de M. Kasson, l'alternative d'un secours facultatif à l'arbitrage a été admise. « Si des dissentiments sérieux s'élevaient entre les puissances signataires du traité de Berlin, au sujet et dans les limites des territoires de la zone commerciale, ces puissances seraient tenues, avant d'en venir aux armes, de faire appel à la médiation d'une ou plusieurs puissances, procédure qui n'impliquerait pas comme en cas d'arbitrage, l'obligation de se soumettre à une décision positive (1). »

Tel est l'acte de navigation du Congo qui applique à ce grand fleuve, d'une façon très large, les principes de 1815. C'est ainsi que les navires de toutes les nations son traités sur le pied d'une parfaite égalité.

Non seulement les affluents internationaux ou non, mais encore toutes les eaux comprises dans le bassin du Congo, sont ouverts au trafic général dans les mêmes conditions que la voie principale à laquelle ils se relient. L'institution de la commission

(1) *Documents diplomatiques*, 1885, *Conférence de Berlin* (Rapport de M. Engelhardt).

internationale constituée sur une base aussi étendue marque un pas considérable dans l'application du principe que les intérêts des Etats particuliers doivent être subordonnés aux intérêts de la communauté d'Etats (1). Certains négociateurs entendaient modeler la commission du Congo sur le type exceptionnel de la commission du Danube, et exagérant les droits donnés à celle-ci, ils se proposaient d'ériger sur le fleuve africain une véritable souveraineté indépendante des pouvoirs territoriaux. Or, en Afrique où les territoires compris dans les deux principaux bassins du versant occidental relèvent d'Etats plus ou moins barbares, où les souverainetés étrangères sont encore l'exception, on doit favoriser l'initiative de ces souverainetés naissantes, en leur laissant sur leurs possessions fluviales, toute l'autonomie conciliable avec les intérêts généraux. C'est en se préoccupant de cette nécessité que l'acte du Congo fait une distinction entre les sections dépendant d'un Etat civilisé et sur lesquelles l'autorité souveraine remplace autant que possible la surveillance et l'action commune des puissances contractantes et les autres sections soumises à la communauté des parties contractantes. Enfin la disposition de l'article vingt-cinq est des plus libérales et de

(1) Travers-Twis, *Revue de droit intern.*, 1885, XVII, p. 201.

plus elle empêche que les puissances l'Europe ou d'Amérique, qu'elles aient ou non des possessions dans le bassin du Congo, y transportent le théâtre de leurs hostilités éventuelles (1), ce qui entraînerait la ruine générale des intérêts de tous les autres, dans ces régions ouvertes à tout le monde.

SECTION II

Le Niger.

Dans le projet franco-allemand, que nous avons étudié avec le Congo et qui servit de base, pour la règlementation de la navigation de ce fleuve, il était question du Congo et du Niger. Dès le début, une question de procédure se présenta : le régime des deux fleuves serait-il discuté simultanément, ou ferait-il l'objet de délibérations successives ? Sir Edward Malet, lors de la première réunion de plénipotentiaires s'était prononcé pour la disjonction en déclarant, qu'à ses yeux, un contrôle international s'exerçant sur le Niger par l'organe d'une commis-

(1) *Documents diplomatiques*, 1885 (Rapport de la commission chargée d'examiner les projets de navigation pour le Congo.

sion mixte était impraticable (1). Des instructions ministérielles parties de Paris le 30 novembre, fixèrent l'attitude des plénipotentiaires français, et lorsque dans la séance du 1er décembre, sir Edward. Malet proposa formellement que les règlements du Congo et du Niger fussent examinés séparément, le baron de Courcel, admit la disjonction, mais avec cette réserve, que le vote relatif au Congo ne serait émis que sous condition suspensive. Un comité de cinq membres, composé des délégués allemand, français, belge, anglais et portugais, discutait l'acte franco-allemand. Le délégué anglais présenta un projet relatif au Niger qui fut adopté.

L'acte de navigation du Niger (2), est identique à celui du Congo sauf en ce qui concerne la commission internationale.

La conférence ne confia à aucune commission la surveillance de l'exécution du règlement de ce fleuve. « Chaque riverain appliquera lui-même le règlement sur sa section fluviale. » (Art. 30).

« La Grande-Bretagne s'engage à appliquer les principes de la liberté de navigation en tant que les eaux du Niger, de ses affluents, embranchements et issues sont ou seront sous sa souveraineté. La

(1) *Documents diplomatiques*, 1885. Rapport de M. Engelhardt.
(2) De Clerq, tome XIV.

France reconnaît les mêmes engagements que la Grande-Bretagne pour les eaux qui sont sous sa souveraineté. » (Art. 31).

« Chacune des autres Puisssances s'engage de même pour le cas où elle exercerait dans l'avenir des droits de souveraineté sur une section quelconque du fleuve. » (Art. 33.)

Pourquoi cette différence ?

L'Angleterre aurait voulu soustraire le Niger à un régime analogue à celui du Congo, se déclarant prête à accorder une égale protection au commerce de toutes les nations et à prendre un engagement formel. La condition suspensive, émise par le baron de Courcel, qui subordonnait la question du Congo à celle du Niger, l'amena à admettre le principe d'un contrôle conventionnel de chaque puissance sur la section du fleuve qui lui appartiendrait. Cela est loin de constituer une anomalie; c'est peut-être la solution la plus exacte et la plus conforme aux principes de 1815.

Ainsi, le régime de la navigation fluviale sur le Congo et sur le Niger, offre des particularités qu'on ne retrouve pas sur les autres fleuves. La commission du Congo est constituée sur une base plus large que celle du Danube, puisque les délégués qui en font partie, sont tous les délégués des puissances qui ont signé l'acte général ou qui y adhèrent.

Jusqu'alors les cours d'eau internationnaux étaient soumis à deux systèmes administratifs différents : commission riveraine, ou commission européenne. Sur le Niger, chaque riverain applique lui-même le règlement pour sa propre section fluviale. L'acte de 1885 étend le régime de liberté à toutes les eaux, affluents, lacs, compris dans le bassin du Congo. Sur les autres fleuves, le régime ne s'étendait qu'aux affluents internationaux.

Enfin, le trafic commercial est maintenu libre en temps de guerre. L'acte de 1815 n'en avait pas parlé et les règlements postérieurs n'en avaient fait aucun cas.

En résumé, la conférence de Berlin fut un évènement historique considérable. Sir Travers-Twis la compare, pour son importance dans le domaine international, au congrès de Vienne (1).

(1) Sir Travers-Twis, *Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin* (*R. D. Int.*, 1885, tome XVII).

CONCLUSION

Avant le dix-neuvième siècle, presque tous les fleuves européens et extra-européens étaient enserrés dans un réseau de défenses, de droit de péages et de passage, dont souffrait l'intérêt général des nations.

La Révolution française proclama la première le principe de la liberté de la navigation. Dès lors, plusieurs traités, dont les effets restèrent malheureusement infructueux, furent signés. Enfin, en 1814, le traité de Paris proclama la liberté des fleuves internationaux. Mais le congrès de Vienne, de 1815, arrêta bien vite ce commencement de progrès, en apportant des restrictions au principe de liberté de navigation.

Dans la suite, quelques Etats se basant sur cet esprit restrictif de l'acte de 1815, tout en proclamant la liberté de la navigation sur leur territoire, y mirent des conditions fort rigoureuses, qui entravèrent et rendirent quelquefois absolument impossible la liberté de la navigation.

Mais en même temps, la plupart des Etats virent dans cet acte une base raisonnable pour une entente et pour l'adoption de mesures générales, dont l'effet devait être le développement de la navigation internationale sur les principaux fleuves. Dès ce moment, dans tous les traités concernant la navigation des fleuves internationaux, la liberté de la navigation fut posée comme principe. Mais malgré tout, ces traités ne garantissaient qu'incomplètement la liberté des fleuves.

C'est surtout à partir de 1856, que les principes relatifs à la navigation fluviale sont entrés dans leur plein développement.

Le traité de Paris, relatif au Danube, a élargi considérablement le principe proclamé en 1815, en établissant sur le Danube une autorité internationale indépendante des Etats riverains.

Le règlement de navigation élaboré le 2 juin 1882, par la commission européenne du Danube, a réalisé la plupart des idées des défenseurs des libertés fluviales; il a fait disparaître bien des restrictions, que l'esprit particulariste avait imaginées depuis 1815; il a proclamé la liberté entière de la navigation sur toute cette partie du fleuve; il a établi d'une façon formelle l'autorité internationale, à côté de celle des Etats riverains.

Enfin, le dernier acte relatif à la navigation, le

congrès de Berlin, pour la règlementation des fleuves africains, est l'expression définitive de la liberté fluviale. En effet, nous avons vu que non-seulement sur ces fleuves, mais encore sur tous leurs affluents, la navigation est absolument libre, même en temps de guerre.

Mais le plus grand progrès a été accompli dans le Nouveau-Monde. C'est un titre de gloire impérissable que s'est acquis l'Amérique en ouvrant toutes ses voies navigables à l'usage général.

Il serait à souhaiter que l'Europe, suivant cette impulsion, élargisse à ce point le principe de la liberté de navigation des fleuves. En effet, comme M. le comte de Kamerouwsky le disait à la session de l'Institut de Droit international de Heidelberg en 1887 (1), on devrait considérer comme fleuves internationaux et par conséquent leur étendre les principes de liberté les plus larges, non seulement les fleuves conventionnels, mais encore tous ceux qui tombent dans une mer ouverte. Le principe de liberté de l'Océan réagit sur ces fleuves qui, évidemment, par la destination de la nature, ne sont que des prolongations de la mer et des artères de communication naturelle entre les fleuves.

Liberté fluviale absolue, basée sur l'égalité de tous

(1) *Annuaire de l'Instit. de droit int.*, 1886-87.

les pavillons et comprenant tous les cours d'eau tributaires directs de la mer, tel est le principe qui devrait être admis et que réclament le développement du droit international, la logique, le droit naturel et l'intérêt des peuples.

Ainsi la navigation d'un grand cours d'eau ne pourra être interdite à personne; tous les pavillons devront jouir des mêmes droits et être soumis aux mêmes devoirs. Quant aux Etats riverains, ils devront veiller à l'exécution du règlement de leur institution douanière et à l'ordre et la sécurité de tous.

Par la suppression absolue des entraves dont quelques-unes subsistent encore, les liens des peuples seront resserrés, le commerce recevra une très grande impulsion et par suite la richesse des nations augmentera d'une façon presque indéfinie.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

A. MÉRIGNHAC.

Vu : *Le Doyen de la Faculté de droit,*

A. DELOUME.

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 15 janvier 1902.

Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,

PERROUD.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE..... 7

PRÉFACE..... 11

INTRODUCTION HISTORIQUE..... 15

SECTION PREMIÈRE. — Antiquité 15

SECTION II. — Moyen-âge. — Temps modernes.... 19

SECTION III. — Le Congrès de Vienne..... 28

§ 1er. — Le Pô..... 34

§ 2. — Le Mississipi..... 35

PREMIÈRE PARTIE

Fleuves européens.

CHAPITRE PREMIER. — Le Rhin..... 39

SECTION PREMIÈRE. — Convention de 1831..... 45

SECTION II. — Convention de Mannheim..... 47

CHAPITRE II. — Le Danube..... 54

SECTION PREMIÈRE. — Le Traité de Paris, 1856.... 56

SECTION II. — L'Acte de Galatz, 1865..... 59

SECTION III. — Le Congrès de 1878..... 62

SECTION IV. — La Conférence de Londres, 1883... 67

CHAPITRE III. — L'Escaut..... 74

CHAPITRE IV. — L'Elbe..... 78

DEUXIÈME PARTIE

Fleuves extra-européens.

CHAPITRE PREMIER. — *Amérique*..... 83
SECTION PREMIÈRE. — Le Saint-Laurent. — Le Rio-Grande..... 84
SECTION II. — Le Rio de la Plata..... 87
SECTIOT III. — L'Amazone..... 91
CHAPITRE II. — *Afrique*..... 96
SECTION PREMIÈRE. — Le Congo..... 96
SECTION II. — Le Niger..... 106
CONCLUSION..... 111

Toulouse. — Imp. Saint-Cyprien, allées de Garonne, 27.